

BERICHT DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN
ARBEITSGRUPPE ZU INSTITUTIONELLEN
REFORMEN DER EU

Unterwegs auf hoher See: Die EU für das 21. Jahrhundert reformieren und erweitern

Berlin-Paris – 18. September 2023

Die in diesem Bericht zum Ausdruck gebrachten Ansichten und Empfehlungen sind diejenigen der unabhängigen Sachverständigen und spiegeln nicht notwendigerweise diejenigen der französischen und der deutschen Regierung wider.

Die Gruppe der Zwölf

- Olivier Costa (Rapporteur)
- Daniela Schwarzer (Rapporteur)
- Pervenche Berès
- Gilles Gressani
- Gaëlle Marti
- Franz Mayer
- Thu Nguyen
- Nicolai von Ondarza
- Sophia Russack
- Funda Tekin
- Shahin Vallée
- Christine Verger

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Empfehlungen	9
Einleitung	13
1. Die Union und die dringende Notwendigkeit von Veränderungen	13
2. Ansatz und Grundsätze der institutionellen Reform	15
Ein hybrides politisches System	16
Die drei Reformziele.....	17
I. Ein Grundprinzip schützen: die Rechtsstaatlichkeit	19
II. Institutionelle Herausforderungen angehen: Fünf Schlüsselbereiche für Reformen	23
1. Die EU-Institutionen erweiterungsbereit machen.....	23
2. Beschlussfassung im Rat	26
3. Demokratie auf EU-Ebene.....	30
4. Kompetenzen und Zuständigkeiten	36
5. EU-Ressourcen	37
III. Den Fortschritt begleiten: Vertiefung und Erweiterung der EU	40
1. Optionen für Vertragsänderungen	40
2. Differenzierung	44
3. Gestaltung des Erweiterungsprozesses	49
Schlussfolgerungen und Ausblick: Zwei Reform-Fenster für die EU	53
1. Kurzfristige Maßnahmen vor der Europawahl (Oktober 2023 bis Juni 2024)	53
2. Mittelfristige Maßnahmen während des nächsten institutionellen Zyklus (2024–29)	55
Anlage 1: Gemeinsame Presseerklärung des Auswärtigen Amtes und des französischen Ministeriums für Europa und auswärtige Angelegenheiten (23.01.2023)	57
Anlage 2: Überblick über die Empfehlungen und die Notwendigkeit von Vertragsänderungen	59
Anlage 3: Überblick über die Optionen für eine Vertragsänderung	64
Anlage 4: Mitglieder der Sachverständigenarbeitsgruppe und Dank	66

Zusammenfassung

Die Europäische Union (EU) steht an einer kritischen Wegscheide, die von der Verschiebung der geopolitischen Gewichte, transnationalen Krisen und innerer Komplexität gekennzeichnet ist. Aus geopolitischen Gründen ist die EU-Erweiterung auf der politischen Tagesordnung weit nach oben gerückt. Doch die EU ist noch nicht darauf vorbereitet, neue Mitglieder aufzunehmen, weder in institutioneller, noch in politischer Hinsicht. Vor diesem Hintergrund wurde von der deutschen und der französischen Regierung eine „Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU“ eingesetzt. Im September hat die „Gruppe der Zwölf“ nach mehreren Monaten der Beratung mit diesem Bericht die Ergebnisse ihrer Arbeit vorgelegt. Die in diesem Bericht zum Ausdruck gebrachten Ansichten und Empfehlungen sind diejenigen der unabhängigen Sachverständigen und spiegeln nicht notwendigerweise diejenigen der französischen und der deutschen Regierung wider.

Angesichts der Komplexität der Aufgabe, die unterschiedlichen Visionen der Mitgliedstaaten für die EU in Einklang zu bringen, wird in dem Bericht empfohlen, den EU-Reform- und Erweiterungsprozess flexibel zu gestalten. Der Bericht unterstreicht, dass es nötig ist, die Funktionsfähigkeit der EU kurzfristig zu verbessern, und schlägt erste Schritte für die Zeit bis zur nächsten Europawahl vor. Substanziellere Reformen, einschließlich der Vorbereitung von Vertragsänderungen, sollten während der neuen Wahlperiode (2024 bis 2029) umgesetzt werden.

Die Empfehlungen des Berichts sind auf drei Ziele ausgerichtet: die Handlungsfähigkeit der EU erhöhen, die EU bereit für Erweiterungen machen und die Rechtsstaatlichkeit und demokratische Legitimität der EU stärken. Der Bericht gliedert sich in drei Hauptteile zu den Themen Rechtsstaatlichkeit, institutionelle Reformen und Verfahren zur Reform, Vertiefung und Erweiterung der EU.

I. **Schutz der Rechtsstaatlichkeit**

Die Rechtsstaatlichkeit stellt einen nicht verhandelbaren konstitutionellen Grundsatz der Funktionsweise der EU und eine Voraussetzung für den Beitritt zur EU dar. Letztendlich kann die EU nicht ohne Gegenseitigkeit, gegenseitiges Vertrauen und die Verpflichtung all ihrer Mitglieder, ihre Grundsätze zu achten, funktionieren. Dieser Bericht enthält mehrere Vorschläge, wie die EU die Rechtsstaatlichkeit schützen und fördern kann, sowie die Konditionalität des Haushalts stärken und Artikel 7 EUV durch eine Vertragsänderung anpassen kann.

II. Institutionelle Herausforderungen angehen

In dem Bericht werden fünf Bereiche identifiziert, die alle von entscheidender Bedeutung für die Erreichung der drei festgelegten Reformziele sind. Selbstverständlich gibt es andere Themen in der intensiven Diskussion über die Zukunft der EU, doch konzentriert sich der Bericht aufgrund ihrer Bedeutung und Machbarkeit auf diese Bereiche.

1. Den gegenwärtigen EU-Institutionen fehlt es an Flexibilität und ihre Arbeit wird durch die Komplexität und hohe Anzahl der Akteure erschwert. In dem Bericht wird vorgeschlagen, die Zahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht über die aktuellen 751 zu erhöhen und ein neues System der Sitzverteilung einzuführen sowie das System des rotierenden Trio-programm des Rates der EU zugunsten eines „Fünfvorsitzes“ zu ändern und entweder die Größe des Kollegiums der Kommission auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten zu verringern oder ein hierarchisches Modell zu entwickeln.

2. In dem Bericht wird die Notwendigkeit unterstrichen, die Entscheidungsprozesse innerhalb des Rates zu reformieren. Vor der nächsten Erweiterung sollte die qualifizierte Mehrheit bei der Beschlussfassung in allen verbleibenden Politikbereichen die Einstimmigkeit ablösen. Darüber hinaus sollte dies, außer im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, durch eine uneingeschränkte Mitentscheidung des Europäischen Parlaments (im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens) ergänzt werden, um eine angemessene demokratische Legitimität zu gewährleisten. Für den Fall, dass dies nicht möglich ist, wird in dem Bericht vorgeschlagen, qualifizierte Mehrheitsentscheidung in drei nach Politikbereichen geschnürten Pakete auszuweiten, um ein ausgewogenes Verhältnis von Zugeständnissen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Um mehr Akzeptanz für qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu schaffen, werden drei weitere Empfehlungen abgegeben: die Schaffung eines „Souveränitäts-Sicherheitsnetzes“, wodurch Mitgliedstaaten die Möglichkeit bekommen, ihre wesentlichen nationalen Interessen bei Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit anzuführen, sowie eine Neugewichtung der Stimmrechte, um die Sorgen kleiner und mittelgroßer Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, und ein Opt-out-Mechanismus.

3. In dem Bericht wird die Bedeutung der demokratischen Legitimität der Beschlussfassungsprozesse in der EU unterstrichen; diesbezüglich werden vier Maßnahmenpakete vorgeschlagen. Zunächst schlägt er die Harmonisierung des Wahlrechts aller Mitgliedstaaten bei Wahlen zum EP vor. Dann wird das Verfahren des „Spitzenkandidaten“ für die Ernennung des Kommissionspräsidenten bzw. der Kommissionspräsidentin erörtert und eine politische Einigung zwischen EP und Europäischem Rat empfohlen, um Konflikte zu verhindern. Drittens wird empfohlen, bestehende partizipative Instrumente enger mit der regulären EU-Beschlussfassung zu verknüpfen und sie zu verwenden, um durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Akteuren aus Kandidatenländern auf eine EU-Erweiterung vorzubereiten. Schließlich wird im Bericht die Bedeutung von Maßnahmen zur Integrität, Transparenz und Korruptionsbekämpfung innerhalb der EU-Institutionen hingewiesen und die Schaffung eines eigenständigen neuen, mit umfangreichen Kompetenzen und entsprechenden Mitteln ausgestatteten Amtes empfohlen.

4. In dem Bericht werden mehrere zentrale Aspekte im Zusammenhang mit Kompetenzen und Zuständigkeiten der EU erörtert. Es wird empfohlen, die EU-Zuständigkeiten klarer zu definieren, die Vorkehrungen für den Umgang mit unvorhergesehenen Entwicklungen zu verstärken und das EP stärker einzubeziehen. In dem Bericht wird die Schaffung einer Art Gemeinsamen Kammer der Höchstgerichte in der EU empfohlen, um den Dialog zwischen Gerichten zu verbessern, ohne dass dabei verbindliche Entscheidungen getroffen würden.

5. Um die Herausforderungen der Reform der EU-Politiken und der Mittelzuweisung im Kontext der Erweiterung zu meistern und die EU mit den erforderlichen finanziellen Mitteln für eine schnelle Reaktion auf neu entstehende Krisen auszustatten, empfiehlt der Bericht eine Aufstockung des EU-Haushalts sowohl nominell als auch im Verhältnis zum BIP und seine flexiblere Gestaltung. Dies umfasst die Schaffung neuer Eigenmittel, eine Entwicklung hin zu qualifizierter Mehrheitsentscheidung bei den Ausgaben und die Befähigung der EU zur Aufnahme gemeinsamer Schulden in der Zukunft.

III. Vertiefung und Erweiterung der EU

1. In diesem Bericht werden sechs Möglichkeiten für eine Vertragsänderung erörtert. Das Standardverfahren ist ein Konvent, gefolgt von einer Regierungskonferenz (RK). Für den Fall, dass hierüber keine Einigung erzielt wird, zieht der Bericht ein „vereinfachtes Änderungsverfahren“ als zweitbeste Alternative in Erwägung. Drei alternative Szenarien für eine Reform der EU werden als Teil eines Pakets, das auch die Beitrittsverträge enthält, erörtert. Bei fehlender Einstimmigkeit über die Vertragsänderung würde ein Zusatzvertrag zwischen reformwilligen Mitgliedstaaten eine Differenzierung innerhalb der EU ermöglichen.

2. In dem Bericht wird daran erinnert, dass die EU bereits über verschiedene Mechanismen zur Differenzierung verfügt und diese erforderlich sein werden, um den unterschiedlichen Präferenzen von mehr als 30 EU-Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Aber die interne Differenzierung hat ihre Grenzen und sie ist nicht geeignet, um Meinungsverschiedenheiten über die Rechtsstaatlichkeit und die unverhandelbaren Grundsätze der EU beizulegen. Sie sollte daher unter den folgenden fünf Voraussetzungen zum Einsatz kommen: Achtung der Vorschriften und Politik der EU, Nutzung der EU-Institutionen und -Instrumente, Gewährleistung der Offenheit für alle Mitgliedstaaten, Aufteilung von Entscheidungsgewalt und Kosten unter den Teilnehmenden und Möglichkeit für bereitwillige Mitgliedstaaten, voranzuschreiten. Im Fall einer Vertragsänderung sollte die Differenzierung folgenden Grundsätzen unterliegen: Opt-out-Regelungen sollten nur gewährt werden, wenn es um eine Vertiefung der Integration oder Ausweitung von qualifizierter Mehrheitsentscheidung geht. Ausnahmen, die grundlegende Werte der EU betreffen, sollten für Länder, die Mitglieder der EU sein wollen, nicht zulässig sein. Eine Differenzierung könnte zu vier Dimensionen der europäischen Integration führen, bestehend aus einem inneren Kreis der vertieften Integration in Bereichen wie dem Euro-Raum oder Schengen, der EU selbst, einem Kreis assoziierter Mitglieder unter Beteiligung am Binnenmarkt und Einhaltung gemeinsamer Grundsätze sowie schließlich der Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) als äußerer Dimension für politische Zusammenarbeit ohne die Notwendigkeit, dabei an EU-Recht gebunden zu sein. Diese Vereinbarung muss flexibel und offen bleiben, je nachdem wie stark der Willen der Staaten ist, sich zu integrieren und die entsprechenden Kriterien und Grundsätze zu erfüllen.

3. Abschließend wird in diesem Bericht erörtert, wie der EU-Erweiterungsprozess zu bewältigen ist. Es erfolgte bereits eine Revision, wobei die Verhandlungen in sechs Cluster aufgeteilt wurden und Bewerberländer die Möglichkeit erhalten, schrittweise in einzelne EU-Strategien und -Programme einbezogen zu werden. Der Bericht empfiehlt, beiden Seiten (der EU und den Bewerberländern) das Ziel zu setzen, bis 2030 für die Erweiterung vorbereitet zu sein. Er ruft dazu auf, die Erweiterungsrunden in kleinere Gruppen von Ländern („Regatta“) aufzuteilen, um einen leistungsorientierten Ansatz zu gewährleisten und potenzielle Konflikte zu bewältigen. Und schließlich hebt er neun Grundsätze für künftige Erweiterungsstrategien hervor, die alle darauf ausgerichtet sind, den Prozess wirksamer, glaubwürdiger und politisch orientiert zu gestalten.

Empfehlungen

I. Besserer Schutz für ein Grundprinzip: die Rechtsstaatlichkeit

Haushaltskonditionalität

- den Konditionalitätsmechanismus für die Rechtsstaatlichkeit zu einem Instrument zur Sanktionierung von Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit und generell von systematischen Verletzungen der in Art. 2 EUV verankerten europäischen Werte machen
- falls keine Einigung: den Anwendungsbereich der Haushaltskonditionalitätsverordnung auf andere Verhaltensweisen ausweiten, die sich nachteilig auf den EU-Haushalt auswirken
- Konditionalitätsregelung, ähnlich wie NGEU, für künftige EU-Fonds einführen

Verbesserung des Verfahrens nach Art. 7 EUV

- Einstimmigkeit -1 durch eine Vierfünftelmehrheit im Europäischen Rat ersetzen
- automatische Reaktion durch Einführung von Fristen stärken, um den Rat und den Europäischen Rat zu zwingen, eine Position einzunehmen, wenn das Verfahren ausgelöst ist
- automatische Sanktionen im Fall schwerwiegender und anhaltender Verletzungen, wenn der Rat fünf Jahre nicht aktiv geworden ist

II. Institutionelle Herausforderungen angehen: Fünf Schlüsselbereiche für Reformen

1. Die EU-Institutionen erweiterungsbereit machen

Das Europäische Parlament

- bei der Begrenzung auf 751 oder weniger Mitglieder des EP (MdEP) bleiben
- Annahme eines neuen Systems der Sitzverteilung auf der Grundlage der „Cambridge-Formel“

Der Rat der EU

- Dreierformat ausgeweitet auf ein Quintett von fünf Vorsitzen, von denen sich jeder über einen halben institutionellen Zyklus erstreckt

Die Kommission

- Entscheidungen über Größe und Organisation des Kollegiums:
 - Option 1: Verkleinerung des Kollegiums (Art. 17 Abs. 5 EUV)
 - Option 2: Abgrenzung zwischen leitenden Kommissionsmitgliedern und Kommissionsmitgliedern, wobei potenziell nur die leitenden Kommissionsmitglieder über ein Stimmrecht im Kollegium verfügen würden

2. Beschlussfassung im Rat

Allgemeine Anwendung von qualifizierter Mehrheitsentscheidung

- vor der nächsten Erweiterung bei der Beschlussfassung in allen verbleibenden Politikbereichen Ablösung der Einstimmigkeit durch qualifizierte Mehrheitsentscheidung, davon ausgenommen die Bereiche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, hier Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens
- falls keine Einigung: Schaffung von drei verknüpften Paketen als Grundlage eines Übergangs zu qualifizierter Mehrheitsentscheidung 1. Erweiterung und Rechtsstaatlichkeit; 2. Außenpolitik und Verteidigung; 3. Fiskal- und Steuerpolitik

Akzeptanz für mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen schaffen

- Schaffung eines von Art. 31 Abs. 2 EUV inspirierten „Souveränitäts-Sicherheitsnetzes“
- neue Gewichtung bei der Berechnung der Stimmrechte bei BQM: 65/55 auf 60/60
- Opt-out-Regelung für Politikbereiche, die auf BQM umgestellt werden

3. Demokratie auf EU-Ebene

Harmonisierung des EU-Wahlrechts

- Harmonisierung der Bedingungen, unter denen die Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden, spätestens 2029

Nominierung der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten

- Europäischer Rat und Europäisches Parlament müssen sich vor den nächsten Wahlen zum EP über das Verfahren der Nominierung der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten einig werden: interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) oder (zweitbeste Lösung) politische Vereinbarung

Partizipative Demokratie

- Bestehende partizipative Instrumente müssen enger mit der EU-Beschlussfassung verknüpft werden
- Bürgerforen mit hoher Sichtbarkeit institutionalisieren, um wichtige Entscheidungen zu flankieren
- Nutzung partizipativer Instrumente zur Vorbereitung einer Erweiterung

Integrität, Transparenz und Korruptionsbekämpfung

- Neues unabhängiges Amt für Transparenz und Integrität mit dem Auftrag, die Aktivitäten aller Akteure zu beobachten, die innerhalb der oder für die EU-Institutionen tätig sind

4. Kompetenzen und Zuständigkeiten

- Stärkung der Bestimmungen über den Umgang mit unvorhergesehenen Entwicklungen im Hinblick auf Kompetenzen und die Beteiligung des EP (Art. 122 AEUV)
- Einrichtung einer Gemeinsamen Kammer der Höchstgerichte in der EU (nicht verbindlicher Dialog zwischen den europäischen Gerichten und den Gerichten der Mitgliedstaaten)

5. EU-Ressourcen

- Aufstockung des EU-Haushalts in der nächsten Haushaltsperiode sowohl nominell als auch im Verhältnis zum BIP
- neue Eigenmittel, um Steueroptimierung, Steuerumgehung und einen Steuer-senkungswettbewerb innerhalb der EU zu begrenzen
- Entwicklung von Haushaltsentscheidungen hin zur Umstellung auf qualifizierte Mehrheitsentscheidung was Ausgaben betrifft, falls nicht möglich: mehr Verstärkte Zusammenarbeit zwischen kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen
- Aufstellung einer umfassenden Ausgabenbilanz, um in manchen Ausgaben-bereichen Mittel zu kürzen und in anderen aufzustocken
- Befähigung der EU zur künftigen Aufnahme gemeinsamer Schulden
- jeder institutionelle Zyklus (EP-Wahlperiode) legt einen neuen fünfjährigen MFR fest

III. Den Fortschritt begleiten: Vertiefung und Erweiterung der EU

1. Sechs Optionen für eine Änderung der Verträge

- 1: Art. 48 Abs. 1 EUV (Konvent und RK)
- 2: Falls keine Verständigung: vereinfachtes Änderungsverfahren (nur RK)
- 3: Reform als Teil der Beitrittsverträge, mit denen die Gründungsverträge geändert werden (Art. 49 EUV)
- 4: Die Mitgliedstaaten erarbeiten einen Rahmenvertrag über Erweiterung und Reform, der alle für die künftige Funktionsfähigkeit der EU erforderlichen Änderungen losgelöst von Beitrittsverträgen enthält
- 5: Beteiligung eines Konvents an der Erarbeitung eines Rahmenvertrags über Erweiterung und Reform
- 6: falls Blockade: zusätzlicher Reformvertrag zwischen reformwilligen Mitgliedstaaten

2. Differenzierung

Grundsätze für eine Differenzierung innerhalb der EU

- EU-Mitglieder sollten Flexibilitätsinstrumente nutzen, und zwar im Einklang mit fünf Grundsätzen 1. Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und der Integrität von Strategien und Maßnahmen der EU; 2. Nutzung der Unionsinstitutionen; 3. Offenheit für alle EU-Mitglieder; 4. Entscheidungsgewalt sowie Kosten und Nutzen teilen; 5. Sicherstellen, dass die Bereitwilligen voranschreiten können

Nutzung der Differenzierung im Fall von Vertragsänderungen

- Nicht kooperative Staaten können Opt-out-Regelungen im Fall von Änderungen des EU-Primärrechts angeboten werden, aber keine Ausnahmen vom vorhandenen gemeinschaftlichen Besitzstand oder von Kerngrundsätzen oder -werten der EU

In Europa in Vielfalt geeint

- Zukunft des europäischen Aufbauwerks als vier separate Dimensionen betrachten
 1. Der vertiefte innere Kreis; 2. Die EU; 3. Assoziierte Mitglieder; 4. Eine weiterentwickelte EPG

3. Bewältigung des Erweiterungsprozesses

- das Ziel für die EU setzen, bis 2030 erweiterungsbereit zu sein; Kandidatenländer sollten daran arbeiten, bis dahin alle Beitrittskriterien zu erfüllen
- Die neue politische Führung nach den Europawahlen 2024 sollte sich zum Ziel für 2030 bekennen und vereinbaren, wie die EU bis dahin erweiterungsbereit wird
- Erweiterungsrunden in kleinere Gruppen von Ländern aufteilen („Regatta“)
- Neun Grundsätze, die als Orientierung für künftige Erweiterungsstrategien dienen sollten:
 - Zur Qualifizierung für einen Beitritt: 1. Grundsatz „Grundlegendes zuerst“; 2. Grundsatz der „geopolitischen Ausrichtung an GASP“; 3. Grundsatz der „Konfliktlösung“; 4. Grundsatz der „zusätzlichen technischen und finanziellen Unterstützung“; 5. Grundsatz der „Demokratischen Legitimität“
 - Zur Dynamik des Beitrittsverfahrens: 1. Grundsatz der „Gleichbehandlung“; 2. Grundsatz der „Systematisierung“; 3. Grundsatz der „Reversibilität“; 4. Grundsatz der qualifizierten Mehrheit

Einleitung

1. Die Union und die dringende Notwendigkeit von Veränderungen

Grundlegende Fragen sind zurück auf Europas Tagesordnung: Die Europäische Union (EU) überdenkt ihre geografische Ausdehnung, ihre Institutionen, Zuständigkeiten und finanziellen Mittel.

Russlands brutaler Krieg gegen die Ukraine, zunehmende Spannungen zwischen und innerhalb von und eine Schwächung der globalen Ordnung haben die Gewissheiten zerstört, auf deren Grundlage die EU errichtet wurde. Transnationale Herausforderungen wie der Klimawandel, Sicherheitsbedrohungen sowie Lebensmittel- und Gesundheitskrisen erfordern dringend Lösungen, die auf Zusammenarbeit basieren. Mit Russlands Krieg gegen die Ukraine hat sich die geostrategische Rolle der EU durch die umfassende militärische, humanitäre, finanzielle und diplomatische Unterstützung, die sie leistet, drastisch verändert. Die Diskussion über die Handlungsfähigkeit der EU und ihre generelle Souveränität hat sich intensiviert und die Architektur des Kontinents sowie das Verhältnis der EU zu ihren Nachbarn im Osten und im Süden müssen angesichts der ernsthaften Bedrohungen für die europäische Sicherheitsordnung gründlich überdacht werden.

Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben vor dem Hintergrund des zunehmend widrigen internationalen Kontextes ihr Bekenntnis zur Erweiterung bekräftigt. Zuletzt sind die Ukraine und Moldau in die Gruppe der jetzt acht Beitrittskandidaten aufgenommen worden; zwei weitere könnten später folgen.¹

Jedoch ist die EU selbst nicht bereit für die Aufnahme neuer Mitglieder. Die Institutionen und Entscheidungsmechanismen wurden nicht für eine Gruppe von bis zu 37 Ländern entworfen und erschweren es in ihrer derzeitigen Form sogar schon der EU27, mit Krisen effizient umzugehen und strategische Entscheidungen zu treffen. Ihren Bürgerinnen und Bürgern öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen, ist für die EU und die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten zu einer immer größeren Herausforderung geworden und hat die Demokratie verletzbar gemacht. Einige EU-Mitglieder stellen die Rechtsstaatlichkeit, den Vorrang des EU-Rechts vor dem nationalen Recht und die im EU-Vertrag niedergelegten gemeinsamen Werte in Frage. Die EU muss an sich arbeiten, um ihre Funktionsweise zu verbessern und die Interessen künftiger Generationen besser zu schützen.

Vor diesem Hintergrund haben die deutsche und die französische Regierung 12 unabhängige Sachverständige² eingeladen, eine „Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU“³ zu bilden. Wir wurden gebeten, Reformvorschläge zu entwickeln, die dazu beitragen, die Hand-

¹ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Serbien, Türkei (Verhandlungen ausgesetzt) und Ukraine. Georgien und Kosovo sind ebenfalls potenzielle Beitrittskandidaten.

² Die Liste der Expertinnen und Experten findet sich in Anlage 4. Sie alle haben ehrenamtlich gearbeitet.

³ Siehe die gemeinsame Presseerklärung des Auswärtigen Amtes und des französischen Ministeriums für Europa und auswärtige Angelegenheiten in Anlage 1.

lungsfähigkeit der EU zu erhalten, ihre Grundwerte zu schützen und Widerstandsfähigkeit zu stärken, und die sie den Bürgerinnen und Bürgern in Europa in Vorbereitung potenzieller künftiger Erweiterungen und im Nachgang der Konferenz über die Zukunft Europas (CoFoE)⁴ näher bringt. Im Rahmen des wiederholten Austausches mit Europa-Staatsministerin Anna Lührmann und Europa-Staatssekretärin Laurence Boone über die Entwicklung der politischen und sicherheitspolitischen Situation in der EU und ihrer Nachbarschaft wurde das Mandat unserer Gruppe wie folgt festgelegt: *Wie kann die EU erweiterungsbereit gemacht werden, während dabei gleichzeitig ihre Handlungsfähigkeit erhöht, die Rechtsstaatlichkeit geschützt, die Demokratie gestärkt und die grundlegenden europäischen Werte erhalten werden?*

Die *Gruppe der Zwölf*, wie wir uns nennen, hat in den letzten sieben Monaten im Rahmen von mindestens alle zwei Wochen stattfindenden digitalen zweistündigen Sitzungen und mehreren Präsenztreffen gearbeitet. Zwar war die Arbeitsgruppe nach ihrer Zusammensetzung eine deutsch-französische Gruppe; unser Ansatz war jedoch transeuropäisch. Wir haben Expertinnen und Experten, frühere und aktuelle Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie Beraterinnen und Berater aus anderen EU- und Bewerberländern zu zahlreichen vertraulichen Gesprächen eingeladen, in Erwägung dessen, dass auch von unseren Nachbarn neue Energie für das europäische Projekt ausgeht. Während unserer gesamten Arbeit haben uns zudem Amtsträgerinnen und Amtsträger, Politikerinnen und Politiker sowie Fachleute proaktiv ihre Mitarbeit angeboten oder uns ihr eigenes wertvolles Input geschickt, wofür wir dankbar sind.

Uns ist vollkommen bewusst, dass es nicht einfach werden wird, Fortschritte zu erzielen. Regierungen und Bürgerinnen und Bürger haben unterschiedliche Vorstellungen davon, was die EU sein sollte, und die politische Situation innerhalb der EU und in manchen Mitgliedstaaten ist alles andere als einfach.

In der Vergangenheit gelang es, große Fortschritte bei der Integration zu machen, indem Pakete geschnürt wurden, in denen die verschiedenen politischen Interessen austariert wurden. Heute ist dies sowohl mit Blick auf die Vertiefung der EU als auch auf die Erhöhung der Zahl ihrer Mitglieder schwieriger geworden. Nicht alle Regierungen sind der Meinung, dass die Erweiterung der EU um die Westbalkanstaaten, die Ukraine und Moldau wirklich eine geopolitische Notwendigkeit ist. Auch das Ziel, die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern oder die wesentlichen Grundsätze der EU zu schützen, findet nicht unbedingt in der gesamten EU Zustimmung.

Angesichts der unterschiedlichen Sensibilitäten in den Mitgliedstaaten und der offensichtlichen Schwierigkeit, einen Kompromiss zwischen den 27 zu erzielen, schlagen wir einen Reform- und Erweiterungsprozess vor, der mit Flexibilität einhergeht. Wir zeigen, wie Fortschritte gemacht werden können, ohne dass Druck auf Mitgliedstaaten ausgeübt wird, Mitglied einer EU zu sein, die ihnen nicht gefällt. Umgekehrt sollten auch kein einzelnes Land und keine kleine Minderheit von Ländern in der Lage sein, den Fortschritt aufzuhalten, wenn andere weiter voranschreiten wollen.

Für die EU schlägt nun möglicherweise die Stunde der Wahrheit: Wenn Fortschritte für 27 Mitgliedstaaten nicht möglich sind, kann es für alle von Vorteil sein, einen Weg hin zu verschiedenen Graden an Integration oder zu einer Form der lockereren Anbindung für neue oder derzeitige Mitgliedstaaten zu entwerfen. Auf jeden Fall sollte die Arbeit zur Verbesserung der

⁴ Ebd.

Funktionsweise der EU sofort beginnen: Wir schlagen eine Liste an Schritten vor, die vor den nächsten EU-Wahlen umgesetzt werden können. Weitere Reformen, von denen ein Teil eine Änderung der Verträge erfordert, sollten während der neuen Wahlperiode des Europäischen Parlaments in Angriff genommen werden. Die schrittweise Einbeziehung derzeitiger Bewerberländer in ausgewählte EU-Politikbereiche sollte gleichermaßen in die Strategische Agenda der EU für 2024-2029 aufgenommen werden und in die Verhandlungen über den neuen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2028 einfließen.

2. Ansatz und Grundsätze der institutionellen Reform

Die heutige Situation unterscheidet sich grundlegend von der Lage in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts, als 12 Länder über ihren Beitritt zur EU verhandelten. Während der geopolitische Druck, sich weiterzuentwickeln, viel größer ist, haben die Regierungen gleichzeitig anerkannt, dass eine weitere Erweiterungsrunde ohne echte institutionelle Reformen es für die EU sogar schwieriger – wenn nicht unmöglich – machen würde, Beschlüsse zu fassen.

In der Tat machen zunehmende Differenzen und eine größere Polarisierung zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten eine vorausschauende und schnelle Beschlussfassung immer schwieriger. Die Ausweitung des Vetorechts auf bis zu zehn neue Mitgliedstaaten könnte mit der Zeit zu einer Lähmung der EU führen. Zudem besteht die Gefahr, dass ihre grundlegenden Werte und der Schutz der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit weiter ausgehöhlt werden, wenn Staaten mit schwachen Institutionen zu schnell eine Beitrittszusage erhalten.

Im Einklang mit dem Mandat der Gruppe ist die Kernannahme dieses Berichts, dass die EU-Erweiterung, die zu einer absoluten Priorität geworden ist, Hand in Hand mit Reformen gehen muss, die Effizienz der EU, ihre Handlungsfähigkeit und ihre demokratische Legitimität verbessern und die Rechtsstaatlichkeit stärken. Konkrete Schritte sollten vor oder beim Beitritt von neuen Ländern zur EU beschlossen werden.

Auch wenn sich in den letzten zwei Jahrzehnten viele Dinge grundlegend verändert haben, sehen wir einen nachhaltigen Wert im Rechtsrahmen der EU, ihrem institutionellen System und ihren Verfahren, die gemeinsamen Fortschritt und eine alle Seiten beteiligende Beschlussfassung ermöglicht haben, die den Interessen der Bürgerinnen und Bürger der EU sowie der Staaten dienen. Aus diesem Grund wird in unserem Bericht die europäische Integration nicht von Grund auf neu entworfen, sondern es werden Anpassungen sowohl hinsichtlich der Vertiefung als auch der Flexibilität vorgeschlagen, um den neuen Realitäten gerecht zu werden.

➤ **Ein hybrides politisches System**

Wir gehen davon aus, dass Vorschläge zur institutionellen Reform, derer derzeit viele diskutiert werden, im Einklang mit einem ausgewählten Modell der EU als einem Beschlussfassungssystem stehen sollten. Werden die Axiome nicht explizit benannt, können die Vorschläge nicht in kohärenter Weise beurteilt werden und die diesbezüglichen Diskussionen könnten konfus werden. Kontroversen über Reformvorschläge in politischen und akademischen Kreisen haben üblicherweise ihren Ursprung in unterschiedlichen Ansichten zu Wesen und Zukunft der EU als politischem System.

Einige Kritiker sehen beispielsweise die EU als eine internationale Organisation unter anderen und argumentieren, sie habe ihre Zuständigkeiten zu stark ausgeweitet. Die EU solle die nationale Souveränität nicht weiter einschränken und ihre Bürgerinnen und Bürger nicht direkt beteiligen, da die Voraussetzungen für eine klassische Demokratie (ein gemeinsamer Demos, ein öffentlicher Raum und eine gemeinsame Sprache) nicht gegeben seien. Aus dieser Perspektive ist die Rolle der Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten in der EU-Beschlussfassung nach wie vor zentral – über den Rat, den Europäischen Rat (ER) und die nationalen Parlamente.

Andere sehen die EU als eine parlamentarische Demokratie, die sich in Richtung eines Bundesstaats entwickelt, eine Perspektive, die beispielsweise von der Konferenz zur Zukunft Europas vertreten wurde. Das Europäische Parlament (EP) sollte diesem Konzept zufolge weiter gestärkt werden, die Kommission sollte zur politischen Exekutive der EU und der Rat zu einer Hohen Kammer werden. Aus dieser Perspektive wird die Politisierung der EU als etwas Positives gesehen; demokratische Beschlussfassung sollte Technokratie ersetzen und ein europäischer öffentlicher Raum geschaffen werden.

Unsere Gruppe sieht die EU als ein hybrides System, in dem das allgemeine europäische Interesse in dreierlei Weise vorangebracht wird: durch die Europäische Kommission, durch die Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung im EP und durch die Vertreterinnen und Vertreter der Regierungen im Europäischen Rat und dem Rat. Diese drei Quellen der Legitimität entsprechen den unterschiedlichen Formen europäischen Handelns. Die „Gemeinschaftsmethode“ findet Anwendung auf die Festlegung und Steuerung der am stärksten vergemeinschafteten Politikbereiche, in denen die Europäische Kommission weiterhin eine zentrale Rolle spielt.⁵ Dem EP obliegen zentrale politische Entscheidungen und es gewährleistet die demokratische Kontrolle. Entscheidungen, die weiterhin sehr wichtig für die nationale Souveränität sind, werden auf zwischenstaatlichem Weg getroffen.

Wir sind der Auffassung, dass dieser dreigeteilte und hybride Ansatz angesichts der heutigen politischen Realitäten in Europa auch weiterhin in der EU für ein stabiles und effizientes politisches System sorgen sollte. Zwar haben wir uns in unserem Bericht bemüht, Wege zu finden,

⁵ In der ursprünglichen Form der Europäischen Gemeinschaften hatte die Europäische Kommission eine zentrale Rolle als neutraler Vermittler und Organ mit Vorschlagsrecht bei Rechtsakten. Man ging davon aus, dass das politische Handeln einem faktenbasierten und technokratischen Ansatz folgen würde. Bei der „Gemeinschaftsmethode“ wurden von verschiedenen Institutionen der Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebrachte Präferenzen in Einklang gebracht. Dieses Modell hat sich über die Jahrzehnte weiterentwickelt.

Mängel bei der Beschlussfassung zu beseitigen und die Spielregeln klarer zu gestalten, jedoch enthält er keine Vorschläge, durch die die EU aus diesem Gleichgewicht gebracht würde.

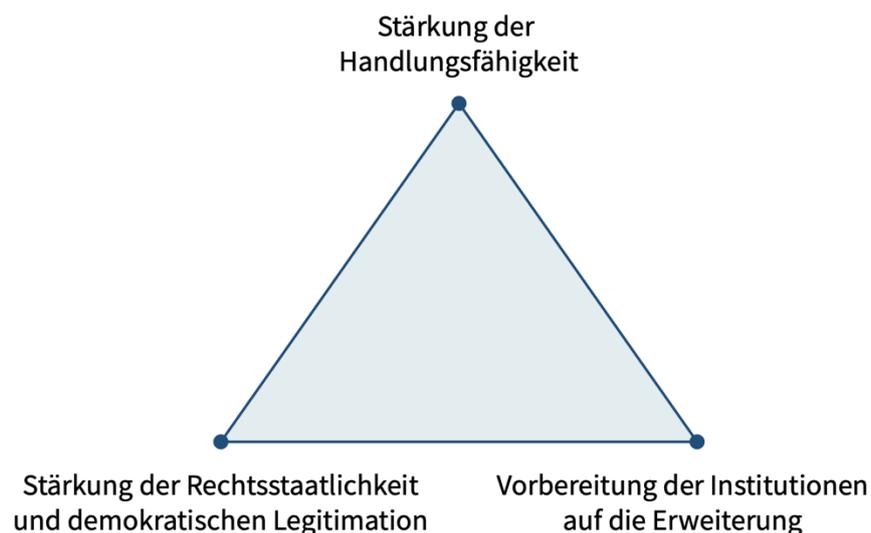
➤ **Die drei Reformziele**

Die interne Funktionsweise der EU und ihre Handlungsfähigkeit sollten nicht nur deshalb verbessert werden, weil die Erweiterung wieder auf der Tagesordnung steht. Angesichts neuer Herausforderungen sollte sie verbessert werden, um bessere Ergebnisse für ihre Bürgerinnen und Bürger zu erzielen. Ihre Reaktionen auf die verschiedenen Krisen haben dazu geführt, dass die EU ihre Zuständigkeiten bis an ihre Grenzen ausgereizt hat. Sei es in den Bereichen Gesundheit, Energie, Migration oder Bewältigung von Finanzkrisen: da es an europäischen Instrumenten fehlte, musste die EU sich auf Notstandskompetenzen berufen oder auf zwischenstaatliche Vereinbarungen zurückgreifen. Während ad-hoc-Ansätze durch den Zeitdruck gerechtfertigt waren, sollte die EU aus den verschiedenen Krisen die Lehre ziehen, ihre Strukturen so zu verbessern, dass sie wirksame Maßnahmen innerhalb des EU-Rahmens ergreifen kann und so letztendlich mehr demokratische Diskussion und Kontrolle ermöglicht.

Daher sollte die EU vor dem Hintergrund der beschriebenen geopolitischen und internen Herausforderungen und mit Blick auf die Vorbereitung der Erweiterung ihre Funktionsweise verbessern und das Dreieck der drei Kernziele erreichen, wie unten dargestellt.

Abbildung 1

Das Zieldreieck für institutionelle Reformen der EU



© 2023 Gruppe der Zwölf

Das erste Ziel ist es, die Fähigkeit der EU zu stärken, Beschlüsse in allen Politikbereichen auf der Grundlage des Primärrechts der EU zu fassen und umzusetzen, einschließlich der Bereiche der Zusammenarbeit, die – als Folge verschiedener Krisen – inzwischen de facto in

die Zuständigkeit der EU fallen. Aufgrund der äußeren und inneren Herausforderungen sind rasche Beschlüsse von entscheidender Bedeutung.

Das zweite Ziel ist es, den Schutz der Rechtsstaatlichkeit, der Grundwerte und der demokratischen Legitimität der EU zu stärken.

Das dritte Ziel ist es, die EU-Institutionen „erweiterungsbereit“ zu machen. Das dritte Ziel ist für den vorliegenden Bericht zentral; die Gruppe der Zwölf ist jedoch gleichzeitig überzeugt, dass Reformen, die auf die Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU und den besseren Schutz von Rechtsstaatlichkeit, Grundwerten und demokratischen Legitimität abzielen, auch dann umgesetzt werden sollten, sollte sich die Erweiterung substanziell verzögern.

I. Ein Grundprinzip schützen: die Rechtsstaatlichkeit

Die Rechtsstaatlichkeit ist nicht nur einer der Werte, auf denen die EU basiert und die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) erwähnt werden. Sondern sie ist ein nicht verhandelbarer konstitutioneller Grundsatz der Funktionsweise der EU. Die meisten EU-Politikbereiche, einschließlich derer des Binnenmarkts, der justiziellen Zusammenarbeit und der Anerkennung von Urteilen in Zivil- und Handelssachen beruhen auf der Annahme, dass nationale Gerichte unabhängig sind. Ebenso setzt die Verwendung von Mitteln aus dem EU-Haushalt und aus EU-Mitteln voraus, dass die nationalen Verwaltungen nicht durch Korruption untergraben werden. Und schließlich ist die Rechtsstaatlichkeit eine Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie.

Es folgt, dass die Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien eine Voraussetzung für den Beitritt zur EU ist. Gleichzeitig können Differenzen in Bezug auf Normen der Rechtsstaatlichkeit, als ein nicht verhandelbarer Grundsatz der EU, nicht durch eine Differenzierung innerhalb der EU gelöst werden. Ein Land, das die Rechtsstaatlichkeit nicht achtet, kann letztendlich nicht Teil des Binnenmarktes sein und keine EU-Mittel erhalten.

Es herrscht zwischen den Mitgliedstaaten jedoch keine gänzliche Einigkeit darüber, was die Achtung des Rechtsstaatsprinzips beinhaltet, was dies in der Praxis bedeutet und welche Folgen dies hat. Die Instrumente der EU konnten Rückschritte in mehreren Mitgliedstaaten nicht verhindern. Art. 7 EUV, der die Möglichkeit vorsieht, bestimmte Rechte aus den Verträgen im Fall einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte der Union auszusetzen, wurde zu einer Zeit verfasst, in der niemand dachte, dass er je zur Anwendung kommen würde. In den Verträgen wird insbesondere die Aussetzung von Stimmrechten im Rat erwähnt, aber im Einklang mit dem Vertrag könnten Sanktionen auch beinhalten, dass ein Mitgliedstaat von der Übernahme des Vorsitzes im Rat ausgeschlossen wird. Andere Instrumente, die der EU zur Verfügung stehen, wie beispielsweise der Rahmen der Europäischen Kommission zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, haben wenig greifbare Wirkung gezeigt. Die jährlichen Berichte über die Rechtsstaatlichkeit und der jährliche Rechtsstaatlichkeitsdialog sorgen für Transparenz, haben jedoch keine Anreize für Regierungen geschaffen, Verletzungen von Rechtsstaatlichkeitsnormen zu korrigieren. Und schließlich stellen wir fest, dass eine Klausel zum Ausschluss von Mitgliedstaaten in den Verträgen fehlt. Dies schränkt die Fähigkeit der EU ein, die Rechtsstaatlichkeit und andere Werte nach Art. 2 EUV durchzusetzen, wenn alle anderen Instrumente fehlschlagen.

Mittlerweile zeigt der zunehmende Rückgriff auf die Haushaltskonditionalität eine gewisse Wirkung. Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) stellen gleichermaßen eine wirksame Grundlage für die Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit dar. Der EuGH hat in einem Urteil entschieden, dass die Rechtsstaatlichkeit integraler Bestandteil der Identität der EU als Rechtsgemeinschaft ist und ihre konkrete Ausgestaltung in Grundsätzen findet, die rechtlich bindende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten enthalten. Achtet ein Mitgliedstaat sie nicht, wird dies folglich als eine Verletzung der Vertragsverpflichtungen angesehen, die vor den EuGH gebracht werden und zu finanziellen Sanktionen führen kann.

Zudem hat die Rechtsprechung des EuGH einige Hilfsmittel hervorgebracht, durch die Mitgliedstaaten sich selbst vor den Verstößen anderer EU-Staaten schützen können. Sie erlaubt Mitgliedstaaten, unter strengen Auflagen, Instrumente, die auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens beruhen, gegenüber einem Mitgliedstaat nicht anzuwenden, der EU-Werte, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, nicht achtet. Dies ist zum Beispiel beim Europäischen Haftbefehl der Fall, bei dem Mitgliedstaaten sich weigern können, einen Haftbefehl auszuführen, der von einem Mitgliedstaat ausgestellt wurde, in dem es systemische oder generalisierte Mängel hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz gibt. Der EuGH könnte dies auf andere Politikbereiche auf der Grundlage von gegenseitigem Vertrauen und gegenseitiger Anerkennung ausweiten, insbesondere diejenigen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt. Doch Entscheidungen in einzelnen Fällen sind nicht das Gleiche wie die Durchsetzung von allgemeinen Normen gegenüber Regierungen, die Verträge verletzen. Dies kann dennoch de facto dazu führen, dass Staaten, die Vertragsverletzungen begehen, von EU-Politikbereichen ausgeschlossen werden und ihr Zugang zum Binnenmarkt eingeschränkt wird. Doch dies wird natürlich auch negative Auswirkungen auf die Funktionsweise der EU im Allgemeinen haben.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Fähigkeit der EU, das Rechtsstaatsprinzip durchzusetzen, begrenzt ist. In der aktuellen Lage können die Voraussetzungen, die von Beitrittskandidaten verlangt werden, nicht wirksam Mitgliedstaaten auferlegt werden, wenn sie erst einmal der EU beigetreten sind (so genanntes „Kopenhagen-Dilemma“). Diese Situation untergräbt die Glaubwürdigkeit der EU gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern, nationalen Regierungen und auf internationaler Ebene. Sie gefährdet die Legitimität ihrer Entscheidungen, die Wirksamkeit der EU-Politiken und bedroht letztendlich ihre Grundfesten. Die Glaubwürdigkeit steht auch gegenüber den Beitrittsstaaten auf dem Spiel – wenn die EU die Rechtsstaatlichkeitsnormen nicht gegenüber ihren eigenen Mitgliedstaaten aufrechterhalten kann, dann entmutigt dies Bewerberländer, sich selbst zu verändern.

Dies ist eines der Hauptdilemmata der EU heute: Während in der jetzigen geopolitischen Situation viel für eine schnelle Erweiterung spricht, müssen gleichzeitig sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU uneingeschränkt darauf vorbereitet sein. Dies gilt einmal mehr, da äußere Eingriffe durch hybride Mittel, einschließlich der Verbreitung der Korruption, darauf abzielen, die effiziente Funktionsweise der Rechtsstaatlichkeit zu zerstören. Daher sollte es von nun an Priorität sein, Wege zur Wahrung der EU-Grundsätze und zur nachdrücklichen Unterstützung von Regierungen und der Zivilgesellschaft in Bewerberländern zu stärken, um einen tiefgehenden Wandel hin zur Achtung der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

Empfehlungen

Wir empfehlen eine Stärkung der Instrumente der EU zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in zwei Bereichen: Haushaltskonditionalität und Art. 7 EUV.

↳ *Haushaltskonditionalität*

Der Anwendungsbereich der Konditionalitätsverordnung, die als ein Instrument zum Schutz des EU-Haushalts und nicht der Rechtsstaatlichkeit verfasst wurde, ist begrenzt durch die Notwendigkeit, eine hinreichend unmittelbare Verbindung zwischen der Verletzung der Rechtsstaatlichkeit und dem EU-Haushalt nachzuweisen. Wir empfehlen, **diese Verordnung zu einem Instrument der Sanktionierung von Verletzungen des Rechtsstaatsprinzips**

und generell von systematischen Verletzungen der in Art. 2 EUV verankerten europäischen Werte (wie Demokratie, freie und faire Wahlen, Medienfreiheit) oder von Grundrechten, wie sie in der Grundrechtecharta enthalten sind, zu machen. Dies wird ihren Anwendungsbereich erweitern und sie zu einem wirksameren Instrument machen, da das strikte Erfordernis, eine Verbindung zum Haushalt nachzuweisen, entfallen würde. Jedoch würde eine solche Änderung eine andere Rechtsgrundlage erfordern.⁶ Art. 352 AEUV könnte diese liefern, erfordert jedoch im Rat Einstimmigkeit. Es wäre besser, Art. 7 EUV zu ändern und einen neuen Art. 7 Abs. 6 EUV anzufügen, durch den der Rat und das EP ermächtigt würden, im Einklang mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Verordnungen anzunehmen, die darauf abzielen, die Grundwerte der EU zu schützen.

Falls es keine Einigung darauf gibt, sich auf Art. 352 AEUV zu stützen oder Art. 7 EUV zu ändern, empfehlen wir alternativ, den Anwendungsbereich der Haushaltskonditionalitätsverordnung auf andere Verhaltensweisen auszuweiten, die sich negativ auf das solide Finanzmanagement des EU-Haushalts auswirken. Dies könnte beispielsweise die Bekämpfung der Geldwäsche umfassen. Eine Änderung des Vertrags wäre nicht erforderlich, da die derzeitige Rechtsgrundlage – Art. 322 AEUV – angewendet werden könnte. Nur Verordnung 2020/2092 zur Einrichtung eines Konditionalitätsmechanismus müsste im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens geändert werden.

Bis solche Änderungen vollzogen sind, sollte die Konditionalitätsverordnung zum Schutz des Haushalts als präventives Instrument wirksamer genutzt werden. Es sollte so früh wie möglich aktiviert werden, um zu gewährleisten, dass der Mechanismus nicht zu einem Instrument wird, das nur in letzter Instanz verwendet wird. Um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht den Preis dafür zahlen, dass ihre Regierungen rechtsstaatliche Prinzipien untergraben, sollte die Europäische Kommission dafür sorgen, dass alle Beträge, die von staatlichen Stellen geschuldet werden, tatsächlich an die Endempfänger gezahlt werden. Zu diesem Zweck sollte es möglich sein, an zwischengeschaltete öffentliche Stellen getätigte Zahlungen in den EU-Haushalt zurückzuführen und sie dort neu zuzuweisen, damit sie soweit möglich den Endempfängern oder Begünstigten direkt zugutekommen.

Es hat sich als wirksam erwiesen, die Gewährung von Mitteln aus dem Programm „NextGenerationEU“ an die Erfüllung rechtsstaatlicher Prinzipien zu knüpfen, nicht zuletzt aufgrund der Höhe der verteilten Mittel. Wir empfehlen, dass **alle künftigen EU-Mittel, ob innerhalb oder außerhalb des MFR, mit einem ähnlichen Modell der Konditionalität verknüpft werden**. Die Kommission sollte die Befugnis haben, die Genehmigung von EU-Mitteln zurückzuhalten (anstatt sie auszusetzen), wenn Rechtsstaatlichkeitsnormen nicht eingehalten werden. Eine stärkere Nutzung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität trägt nicht nur zur Durchsetzung dieses Grundsatzes bei, sondern ist auch eine Voraussetzung dafür, dass die Ausgabenpolitik der EU als legitim und im Einklang mit den grundlegenden Prinzipien der EU angesehen wird.

👉 *Verbesserung des Verfahrens nach Art. 7 EUV*

Die fehlende Wirksamkeit von Art. 7 EUV liegt nicht nur in der extrem hohen Schwelle für seine Aktivierung (Einstimmigkeit minus eins) begründet, sondern auch in der Tatsache, dass der Rat, selbst wenn das Verfahren durch das EP oder die Kommission eingeleitet wird, nicht

⁶ Vgl. EuGH, 16. Februar 2022, C-156/21 und C-157/21.

zum Handeln verpflichtet ist. Wir empfehlen, diese Einschränkungen auf zweierlei Weise zu korrigieren:

Erstens **sollte Art. 7 Abs. 2 EUV geändert werden, um die „Einstimmigkeit minus 1“ durch eine Vierfünftelmehrheit im Europäischen Rat zu ersetzen.** Zweitens **sollte das Prinzip der automatischen Reaktion im Fall einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Werte der EU durch einen Mitgliedstaat oder der Gefahr einer solchen gestärkt werden.** Art. 7 Absätze 1 und 2 EUV könnten zur Einführung einer Frist von sechs Monaten geändert werden, um den Rat und den Europäischen Rat zu zwingen, Position zu beziehen. Zudem sollte Art. 7 EUV automatische Sanktionen für den Fall vorsehen, dass der Rat auch fünf Jahre nach der im Einklang mit Art. 7 Abs. 2 EUV erforderlichen Erklärung des Europäischen Rates nicht darüber abgestimmt hat, ob Sanktionen verhängt werden sollen und falls bzw. wenn „schwerwiegende und anhaltende Verletzungen“ der in Art. 2 EUV niedergelegten Werte weiterhin bestehen. Sanktionen würden unter den gleichen Voraussetzungen nach zehn Jahren automatisch verstärkt. Im Fall von Streitigkeiten über das Fortbestehen der Verletzungen wäre der EuGH die letzte Schlichtungsinstanz. Sofern es Urteile des EuGH über die Verletzung von Verpflichtungen oder entsprechende Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geben sollte, wären diese Anlass zu vermuten, dass eine solche andauernde Verletzung der Werte und Grundsätze der EU gegeben ist.

Letztendlich kann die EU nicht ohne Gegenseitigkeit, gegenseitiges Vertrauen und das Bekenntnis all ihrer Mitglieder zu den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit funktionieren. Dies impliziert, dass **ab einer bestimmten Dauer und Schwere der Verstöße Länder nicht länger EU-Mitgliedstaaten bleiben können.** Ziel der EU-Instrumente ist es in erster Linie, einen Anreiz für unnachgiebige Regierungen zu bieten, die gemeinsam vereinbarten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit einzuhalten. Jedoch könnte die vollständige Mitgliedschaft in der EU für Mitgliedstaaten, die EU-Grundsätze verletzen, weniger attraktiv werden, wenn sie keinen Zugang zu Mitteln und Stimmrechten im Rat haben und nur eingeschränkt an der Binnenmarktpolitik teilnehmen können; sie könnten in solchen Fällen möglicherweise eine weniger stark integrierte Form der Anbindung an die EU suchen (vgl. Abschnitt III.2).

II. Institutionelle Herausforderungen angehen: Fünf Schlüsselbereiche für Reformen

In diesem Bericht konzentrieren wir uns auf fünf Bereiche für institutionelle Reformen. Wir halten jeden einzelnen für entscheidend, um die drei Reformziele zu erreichen, die wir im Einklang mit unserem Mandat festgelegt haben. Die aktuelle politische und wissenschaftliche Diskussion über die Zukunft Europas umfasst auch Themen, die wir in unserem Bericht nicht behandeln. Wir haben zahlreiche andere Fragen ausgiebig besprochen, sie jedoch dann beiseitegelassen, entweder, weil sie nicht in den Geltungsbereich unseres Mandats fallen, mit unserem Verständnis der EU als einem hybriden politischen System nicht vereinbar sind und daher das Gleichgewicht, das die Grundlage ihrer Stabilität und Legitimität darstellt, beeinträchtigen würden, oder weil sie uns im Moment politisch zu unrealistisch erscheinen.

1. Die EU-Institutionen erweiterungsbereit machen

Seit den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht haben die politisch Verantwortlichen der Mitgliedstaaten versucht, die europäischen Institutionen als Reaktion auf die Bedenken hinsichtlich des demokratischen Defizits der EU zu reformieren und die Union auf weitere Erweiterungsrunden vorzubereiten. Zwar wurden Änderungen vorgenommen, doch die EU funktioniert immer noch mit Institutionen, deren interne Organisation seit den Fünfzigerjahren nicht wesentlich verändert worden ist. Folglich fehlt es ihnen an Flexibilität, es sind zu viele Akteure beteiligt und die Verfahren extrem komplex.

Der Beitritt von bis zu zehn neuen Mitgliedstaaten⁷ wird die Zusammensetzung, den Aufbau und die Entscheidungsprozesse in allen Institutionen drastisch verändern. Alle Verhandlungen im zwischenstaatlichen Rahmen würden komplexer werden und die Funktionsweise der supranationalen Institutionen würde beeinträchtigt. Bei institutionellen Reformen, deren Ziel es ist, die EU erweiterungsbereit zu machen, muss eine feine Balance zwischen der verbesserten Handlungsfähigkeit, den Kompetenzen und dem Einfluss kleiner, mittlerer und großer Mitgliedstaaten, der demokratischen Legitimität der Beschlussfassung und dem Schutz legitimer nationaler Interessen gefunden werden.

⁷ Hinsichtlich der Größe stellen die aktuellen Beitrittskandidaten Herausforderungen an beiden Seiten des Spektrums dar. Die Ukraine wäre der fünftgrößte Mitgliedstaat der EU und der größte neu beitretende Staat seit dem Beitritt des Vereinigten Königreichs 1973. Die anderen Beitrittskandidaten wären unter den kleinsten Mitgliedstaaten. Beides würde auf seine Weise Auswirkungen auf die EU-Institutionen haben.

Empfehlungen

↳ *Das Europäische Parlament: Anzahl und Verteilung der Sitze*

Das EP ist bereits eine der größten parlamentarischen Versammlungen der Welt, was schwierigere Diskussionen und verringerte individuelle Rechte für Mitglieder mit sich bringt. Wie bei früheren Erweiterungen wird sich ihre Anzahl vermutlich mit jeder neuen Erweiterung nochmals erhöhen. Abgesehen davon ist das aktuelle System der politischen Aushandlung der Anzahl der Sitze zwischen Mitgliedstaaten problematisch – es regt dazu an, wenn möglich eher Sitze hinzuzufügen als die Zahl der Sitze anzupassen, wodurch die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten verzerrt wird.

Um ein arbeitsfähiges EP zu erhalten, **empfehlen wir, bei der Begrenzung auf 751 oder weniger Mitglieder des EP (MdEP) zu bleiben.** Nach Art. 14 Abs. 2 EUV ist für die Entscheidung über Größe und Zusammensetzung des EP ein Vorschlag vom EP und ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates erforderlich, was eine Reform ohne Änderung der Verträge ermöglicht.

Wir empfehlen außerdem die Annahme eines neuen Systems der Sitzverteilung auf der Grundlage einer mathematischen Formel, durch die die Rechte jedes Mitgliedstaates, vertreten zu sein, und die Notwendigkeit, die demografischen Verzerrungen zu verringern, ausgewogen berücksichtigt werden. Das EP hat ein solches System, die „Cambridge-Formel“ vorgeschlagen, das auch die Verhandlungen über die Begrenzung der Gesamtzahl der Sitze erleichtern würde.

↳ *Der Rat der EU: Der Halbjahresvorsitz*

Trotz der im Vertrag von Lissabon enthaltenen Reformen stellt der Vorsitz im Rat der EU weiterhin ein wichtiges Mittel für Mitgliedstaaten dar, sich in der EU einzubringen. Eine Erweiterung auf potenziell 35+ Mitgliedstaaten birgt jedoch mehrere Herausforderungen. Die Gelegenheit, den rotierenden Vorsitz zu übernehmen, wird seltener, die damit verbundene Aufgabe fordernder werden, und somit wird die Möglichkeit verringert, den Vorsitz als ein Instrument zu nutzen, um die EU ihren Bürgerinnen und Bürgern, Politikerinnen und Politikern und Verwaltungen näherzubringen. Zudem wird das institutionelle Gedächtnis von einem Vorsitz zum nächsten sogar noch eingeschränkter werden. Verhandlungen mit mehr als 30 Gesprächspartnern zu führen und die notwendigen Mehrheiten zu finden, wird immer schwieriger für den Vorsitz und die zuständige nationale Verwaltung werden. Auch müssen die Unterschiede in Stil und Zielen der einzelnen Vorsitze verringert werden, um sicherzustellen, dass der Beschlussfassungsprozess nicht von der Fähigkeit eines Landes abhängt, die Rolle effizient auszuüben.

Der Vorsitz des Rates sollte in zweierlei Hinsicht reformiert werden. Erstens **sollte das Trio-Format auf ein Quintett von fünf Vorsitzen ausgeweitet werden, von denen sich jeder über einen halben institutionellen Zyklus erstreckt.** Dies würde eine längerfristige Planung der Agenda und Koordinierung über Beschlussfassungszyklen hinweg erlauben. In einer erweiterten EU würde es auch gewährleisten, dass jeder Fünfvorsitz mindestens einen größeren Mitgliedstaat mit umfassenderen administrativen Kapazitäten umfasst, und eine solche Erfahrung würde die horizontalen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten verstärken.

Innerhalb jedes Fünfvorsitzes könnten die Mitgliedstaaten die Zuständigkeiten für den Vorsitz einzelner Ratskonstellationen und Arbeitsgruppen für längere Zeiträume als sechs Monate aufteilen oder im Fall nationaler Wahlen die Zuständigkeiten untereinander tauschen. Zweitens würden eine effiziente Beschlussfassung und die Aussicht auf künftige Erweiterungen es erfordern, **die Abstimmungsregeln im Rat zu reformieren**, was in Abschnitt II.2. genauer erörtert wird.

↳ *Die Kommission: Größe und Organisation des Kollegiums der Kommissionsmitglieder*

Mit Blick auf eine künftige Erweiterung, aber auch angesichts aktueller Abstimmungsprobleme, müssen Entscheidungen über Größe und Organisation des Kollegiums der Kommissionsmitglieder getroffen werden. Das im Vertrag von Lissabon vorgesehene Rotationssystem (Art. 17 Abs. 5 EUV), mit dem die Anzahl der Kommissionsmitglieder verringert würde, wurde nie eingeführt. Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten haben andere Möglichkeiten gefunden, die Handlungsfähigkeit der Kommission zu erhalten.

Wir sehen es als keine Option an, in einer erweiterten EU die Logik „ein Mitgliedstaat, ein Kommissionsmitglied“ ohne hierarchische Abstufung beizubehalten. In der Vergangenheit haben Vizepräsidentinnen und -präsidenten, die die Arbeit der Kommissionsmitglieder koordiniert haben, die Handlungsfähigkeit des Kollegiums aufrechterhalten; dies scheint bei einem Kollegium mit potenziell 35 Mitgliedern jedoch nicht realistisch. Die Handlungsfähigkeit der Kommission würde beeinträchtigt werden und es entstünde ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen den substanziell gewichtigeren und den substanziell leichteren Zuständigkeitsbereichen. Zwei Optionen sollten in Betracht gezogen werden:

Option 1: Verkleinerung des Kollegiums

Da Art. 17 Abs. 5 EUV unverändert gilt, wäre ein einfacher Beschluss des Europäischen Rates ausreichend, um das im Vertrag von Lissabon vorgesehene Rotationssystem einzuführen und die Größe des Kollegiums auf eine Anzahl von Mitgliedern zu reduzieren, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht⁸.

Uns ist bewusst, dass der politische Wille für diese Lösung seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch weiter abgenommen hat. Obschon die Kommission eine supranationale Institution ist, liegt den Mitgliedstaaten das Prinzip der nationalen Vertretung sehr am Herzen. Die Vertretung jedes einzelnen Mitgliedstaats hat aber nicht nur Symbolcharakter oder ist eine Frage des Einflusses, sondern sie führt auch zu einer gesteigerten Akzeptanz und Legitimität von EU-Maßnahmen den Mitgliedstaaten gegenüber (d.h. Regierung, Legislative, Bevölkerung). Trotzdem käme ein kleineres Kollegium den Erfordernissen in den Bereichen effiziente Arbeitsweise und interner Zusammenhalt entgegen und es wäre ferner gewährleistet, dass allen Kommissionsmitgliedern wichtige und substanzielle Zuständigkeitsbereiche überantwortet werden könnten. Das Kollegialitätsprinzip der gemeinsamen Beschlussfassung und gemeinsamen Übernahme von Verantwortung bliebe erhalten.

⁸ Art. 17 Abs. 5 EUV: *Ab dem 1. November 2014 besteht die Kommission, einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, aus einer Anzahl von Mitgliedern, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht, sofern der Europäische Rat nicht einstimmig eine Änderung dieser Anzahl beschließt.*

Option 2: Einführung einer Hierarchie innerhalb des Kollegiums

Da die Zustimmung des Europäischen Rates zur Umsetzung des Rotationsystems unwahrscheinlich ist, wird die Kommission in einer erweiterten EU mit 30 oder 35 Mitgliedern arbeiten müssen. Hier sollte dann keine Gleichberechtigung mehr herrschen. Wir empfehlen deshalb **eine klare hierarchische Abgrenzung zwischen „leitenden Kommissionsmitgliedern“ und „Kommissionsmitgliedern“**. Eine Hälfte des Kollegiums bestünde demnach aus leitenden Kommissionsmitgliedern, die andere Hälfte aus entsprechenden Kommissionsmitgliedern in nicht leitender Funktion. Jeweils ein leitendes Kommissionsmitglied und ein Kommissionsmitglied würden im Tandem für einen Zuständigkeitsbereich verantworten. Entweder wäre nur das leitende Kommissionsmitglied im formellen Kollegium teilnahme- und abstimmungsberechtigt oder beide würden an den Sitzungen des Kollegiums teilnehmen, auch mit gleichem Wahlrecht. Sowohl das leitende Kommissionsmitglied als auch das Kommissionsmitglied sollten Zugang zu der ihrem Zuständigkeitsbereich entsprechenden Generaldirektion erhalten. Im Idealfall sollten die beiden Kommissionsmitglieder nicht aus derselben politischen Parteienfamilie stammen.

Eine Möglichkeit wäre ein **Rollentausch nach halber Wahlperiode** (also nach zweieinhalb Jahren). Zwar würde dies die institutionellen Beziehungen möglicherweise verkomplizieren und Verfahrensabläufe stören, jedoch könnte es diejenigen Mitgliedstaaten beschwichtigen, denen es schwerfällt zu akzeptieren, nicht für eine volle Wahlperiode mit einem Kommissionsmitglied vertreten zu sein. In jedem Fall müssten die Mitgliedstaaten akzeptieren, dass sie entweder nur für die Dauer einer halben Wahlperiode oder nur jede zweite Wahlperiode die führende Rolle innehätten. Dafür wären sie in jeder Wahlperiode der Kommission physisch vertreten. Dieses Konstrukt würde eine sinnvollere Zuteilung von Zuständigkeitsbereichen ermöglichen, Effizienz und Kohärenz verbessern und die Debatte in den Sitzungen des (um die Hälfte kleineren) Kollegiums potenziell neu beleben. Würde manchen Kommissionsmitgliedern ihr Wahlrecht im Kollegium entzogen, müssten die Verträge geändert werden.

2. Beschlussfassung im Rat

Heute werden die meisten Beschlüsse im Rat mit qualifizierter Mehrheit gefasst, insbesondere im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Hierin besteht eine der Grundvoraussetzungen für eine starke EU – nicht etwa, weil Mitgliedstaaten fortwährend überstimmt werden, sondern weil qualifizierte Mehrheitsentscheidungen eine auf Kompromiss und Koalitionsbildung ausgerichtete Verhandlungsdynamik schafft. Tatsächlich werden durchschnittlich über 80 % der Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit im Rat durch Konsens gefasst, ohne Gegenstimmen und somit ohne Verlierer. Im Gegensatz dazu wird die Arbeit in Politikbereichen, in denen einstimmig beschlossen werden muss, immer schwieriger. Manche Beschlüsse werden durch Vetos blockiert, die nichts mit der aktuellen Entscheidung zu tun haben, sondern mit anderen Verhandlungen in Zusammenhang stehen. Mit jedem EU-Beitritt steigt die Anzahl potenzieller Vetoakteure und Einstimmigkeit wird exponentiell schwerer zu erreichen.

Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen wurden schon immer als die offensichtlichste Lösung angesehen, um Blockaden im Rat zu überwinden. Ihre Anwendung sollte ausgeweitet werden. Dennoch sollte sie lediglich als Beitrag betrachtet werden, nicht als Allheilmittel zur Überwindung der Herausforderungen, denen die EU mit Blick auf ihre eigene Handlungsfähigkeit gegenübersteht. Tatsächlich kann sie die Verhandlungsdynamik in Richtung eines Kompromisses beeinflussen, aber sie ist keine Lösung für politische Herausforderungen, wenn die EU in zwei oder mehrere größere (und opponierende) Gruppen von Mitgliedstaaten aufgespalten ist. Ferner ist hervorzuheben, dass qualifizierte Mehrheitsentscheidungen als Instrument zurückhaltend eingesetzt werden sollten; insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sollte nach wie vor Konsens angestrebt werden und qualifizierte Mehrheiten nur als Notlösung fungieren.

Und schließlich muss der EU der Balanceakt zwischen verbesserter Handlungsfähigkeit und der Wahrung legitimer einzelstaatlicher Interessen gelingen – jeder Mitgliedstaat möchte bei bestimmten Themen ein Vetorecht behalten. Außerdem berühren die Politikbereiche, in denen nach wie vor einstimmig entschieden wird, im Allgemeinen heiklere Themen mit Bezug auf die nationale Souveränität – etwa Außenpolitik, Verteidigung, Steuerwesen oder den EU-Haushalt. Hier muss deshalb ein Ausgleich gefunden werden.

Empfehlungen

↘ *Allgemeine Anwendung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen*

Vor der nächsten Erweiterung **sollte die qualifizierte Mehrheit bei der Beschlussfassung in allen verbleibenden politisch-inhaltlichen Entscheidungen die Einstimmigkeit ablösen**. Darüber hinaus sollte dies, außer im Bereich der GASP, **durch volle Mitentscheidung des EP** (im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens) **ergänzt werden**, um eine angemessene demokratische Legitimität zu gewährleisten. Verfassungsrechtliche Beschlüsse etwa über eine Änderung der EU-Verträge, die Aufnahme neuer Mitglieder oder die Anpassung der EU-Institutionen sollten weiterhin einstimmig gefasst werden.

Die Entscheidung für eine allgemeine Anwendung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen sollte idealerweise im Vorfeld der Erweiterung durch die Passerelle-Klausel getroffen werden, wie es derzeit in Bezug auf die GASP erörtert wird. Kann keine Einigung auf eine generelle Anwendung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen erzielt werden, empfehlen wir, **drei getrennte Pakete aufgeteilt nach Politikbereichen zu schnüren, die in ihrer Gesamtheit die Grundlage für einen schrittweisen Übergang hin zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen bilden**. Bei Verhandlungen müssen alle drei Pakete gleichzeitig abgedeckt und Fortschritte in nur einem Politikbereich vermieden werden. Erreicht werden sollte sowohl ein Übergang, der innerhalb jedes Politikbereichs stimmig ist, als auch ein ausgewogenes Gleichgewicht von Zugeständnissen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten.

1. Erweiterung und Rechtsstaatlichkeit : Über die einzelnen Verhandlungskapitel sollte per qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden, um den Erweiterungsprozess zu straffen, bei der abschließenden Ratifikation eines Beitrittsabkommens wäre weiterhin Einstimmigkeit erforderlich. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten eine strengere Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien akzeptieren und jede Verletzung mit Sanktionen belegen, die mit

Vierfünftelmehrheit im Europäischen Rat beschlossen würden, wie im vorstehenden Abschnitt über die Rechtsstaatlichkeit erläutert.

2. Außenpolitik und Verteidigung: Zwar drängt eine Gruppe von Mitgliedstaaten derzeit tatsächlich auf mehr qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der GASP, jedoch sind Beschlüsse mit verteidigungs- oder militärpolitischen Auswirkungen nach den Verträgen davon ausgeschlossen. Außen- und Sicherheitspolitik kann aber nicht vollständig getrennt von der Verteidigung betrachtet werden. EU-Beschlüsse über Verteidigungsinitiativen (etwa die Nutzung der Europäischen Friedensfazilität oder des Europäischen Verteidigungsfonds) sollten als Teil der GASP mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, gegebenenfalls mit Supermehrheiten (siehe unten). Hierfür wäre eine reguläre Vertragsänderung erforderlich. Durch die Einführung der Mehrheitsentscheidung würde die staatliche Entscheidungsgewalt über den Einsatz von Streitkräften in der Frage, ob eine Beteiligung an Militäroperationen der EU stattfinden soll, nicht eingeschränkt; hierüber sollte jeder Mitgliedstaat weiterhin unabhängig entscheiden.⁹

3. Fiskal- und Steuerpolitik Der aktuelle Vertrag räumt Mitgliedstaaten ein Vetorecht sowohl bei Beschlüssen zur Steuerharmonisierung als auch bei fiskalpolitischen Beschlüssen der EU ein. Dies trägt zur mangelhaften Flexibilität des EU-Haushalts bei und gestaltet die Beschlussfassung im Steuerbereich sehr schwierig. Die EU sollte die Grundlage schaffen sowohl für eine stärkere steuerpolitische Harmonisierung unter den Mitgliedstaaten als auch für einen größeren Pool gemeinsamer EU-Ressourcen. Beides wäre zur Finanzierung einer erweiterten EU vonnöten und kann nur durch entsprechende Beschlussfassung in Bezug auf Ressourcen und Ausgaben erreicht werden.

↳ Akzeptanz für mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen schaffen

Um den berechtigten Sorgen von Mitgliedstaaten bezüglich qualifizierter Mehrheitsentscheidungen und der Wahrung ihrer nationalen Interessen im Sinne ureigener staatlicher Machtbefugnisse Rechnung zu tragen, sollten die Abstimmungsmodalitäten für qualifizierte Mehrheit selbst angepasst werden. Hierzu sprechen wir drei Empfehlungen aus:

Erstens, **wenn** qualifizierte Mehrheitsentscheidungen **auf zusätzliche Politikbereiche ausgeweitet werden, sollte ein „Souveränitäts-Sicherheitsnetz“ geschaffen werden.** Es könnte nach dem Modell von Art. 31 Abs. 2 EUV¹⁰ ausgestaltet werden, dem zufolge Mitgliedstaaten bei den sehr wenigen Beschlüssen in der GASP, die schon heute mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden können, wesentliche nationale Interessen anführen können. Sieht ein Mitgliedstaat auf einem Gebiet, in dem qualifizierte Mehrheitsentscheidungen neu eingeführt wurde, seine wesentlichen nationalen Interessen bedroht sehen, könnte er im

⁹Qualifizierte Mehrheit in der GASP wird allein jedoch nicht das Problem lösen, dass die EU bereichsübergreifend häufig keine konsolidierte Position vertritt, was die Ausgestaltung ihrer Außenbeziehungen erschwert, auch für den Europäischen Auswärtigen Dienst. Dieses Thema muss innerhalb der Kommission generaldirektionsübergreifend sowie unter Einbeziehung des EAD behandelt werden.

¹⁰ Art. 31 Abs. 2 EUV „Erklärt ein Mitglied des Rates, dass es aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Hohe Vertreter bemüht sich in engem Benehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat um eine für diesen Mitgliedstaat annehmbare Lösung. Gelingt dies nicht, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit veranlassen, dass die Frage im Hinblick auf einen einstimmigen Beschluss an den Europäischen Rat verwiesen wird.“

Wege einer förmlichen Erklärung beantragen, dass die Frage an den Europäischen Rat verwiesen wird, um seine Vorbehalte zum Ausdruck zu bringen und auf höchster politischer Ebene eine Einigung durch Konsens herbeizuführen. Nach Art. 31 Abs. 2 EUV veranlasst der Rat mit qualifizierter Mehrheit, ob eine Frage an den Europäischen Rat verwiesen wird. Unserer Ansicht nach gibt diese Lösung einerseits Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre wesentlichen nationalen Interessen Ausdruck zu verleihen und Sorgen zu äußern, andererseits dient sie dem Ziel, politischen Konsens herzustellen und die Handlungsfähigkeit der EU zu verbessern und schafft somit Ausgewogenheit zwischen diesen Anforderungen. Dieses Sicherheitsnetz könnte sowohl im Rahmen einer begrenzten Umstellung auf qualifizierte Mehrheitsentscheidungen als Teil einer Passerelle eingesetzt werden als auch als allgemeines Instrument im Rahmen einer breiter angelegten Umstellung im Zuge der Vorbereitung einer Erweiterung.

Zweitens **sollten die Stimmrechte bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen neu gewichtet werden**, als Teil einer größeren Vertragsänderung. Kleinere bis mittelgroße Mitgliedstaaten fürchten eine Übermacht der größeren Mitgliedstaaten, da diese sehr viel leichter Sperrminoritäten organisieren können. Deshalb sollten die anteiligen Stimmrechte der Mitgliedstaaten und der Anteil der Bevölkerung, die sie vertreten, angepasst werden. Im aktuellen System benötigt qualifizierte Mehrheit die Stimmen von 55 % der Mitgliedstaaten, welche 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren; dies könnte beispielsweise dahingehend geändert werden, dass es die Zustimmung von 60 % der Mitgliedstaaten braucht, die 60 % der Bevölkerung vertreten. Für besonders kritische Entscheidungen, die Kernfragen nationaler Souveränität berühren, könnte das Erfordernis einer „Supermehrheit“ geschaffen werden, also „Einstimmigkeit minus eins“. Diese müsste als Teil einer Vertragsänderung verhandelt werden, in deren Rahmen EU-Beschlüsse, die derzeit einstimmig gefasst werden müssen, aufgrund ihrer Relevanz für die nationale Souveränität auf „Einstimmigkeit minus eins“ umgestellt werden. Ausgenommen hiervon sind verfassungsrechtliche Beschlüsse, die weiterhin der regulären Einstimmigkeit unterliegen sollten (siehe oben).

Drittens sollten Mitgliedstaaten die Möglichkeit gewährt werden, **an Politikbereichen, die auf qualifizierte Mehrheitsentscheidungen umgestellt wurden, und potenziell auch auf das ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, nicht teilzunehmen** („Opt-out“). Dies wäre ausschließlich mit einer Vertragsänderung möglich und nicht durch die Anwendung der Passerelle-Klausel. Konzeptionell folgt dieser Ansatz dem Großbritannien-Modell im Vertrag von Lissabon. Im Zuge der Umstellung der Bereiche Justiz und Inneres auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wurde Großbritannien durch ein Zusatzprotokoll die Möglichkeit des Opt-out bei den entsprechenden Beschlüssen nach einem Prüfungszeitraum von fünf Jahren gewährt. Anders als im Fall von Großbritannien sollten sich neue Opt-out-Regelungen jedoch auf einen Politikbereich als Ganzes beschränken und sich nicht auf Einzelmaßnahmen beziehen, da andernfalls ein stark zersplittertes Europa à la carte entstünde. Die „konstruktive Enthaltung“ bei GASP-Beschlüssen ist kein Ersatz für dieses Modell, da diese Form der Enthaltung ausschließlich auf freiwilliger Basis erfolgt und die Herausforderungen bezüglich der Handlungsfähigkeit der EU nicht adressiert werden.

3. Demokratie auf EU-Ebene

Die demokratische Legitimität der EU-Entscheidungsverfahren ist von entscheidender Bedeutung, insbesondere im Zuge der Politisierung europäischer Politik. Die EU hat in dieser Hinsicht wichtige Maßnahmen ergriffen, insbesondere durch die Einführung der Direktwahl des EP und die schrittweise Ausweitung seiner Kompetenzen. Die gestärkte Rolle nationaler Parlamente und partizipativer Instrumente dient ebenfalls diesem Ziel; die jüngst stattgefundenen Konferenz zur Zukunft Europas war die bislang größte grenzübergreifende partizipatorische Veranstaltung, die je organisiert wurde.

Und dennoch steht die Frage der demokratischen Qualität der EU nach wie vor im Zentrum der Debatte. Wir schlagen vier Maßnahmenpakete vor, um die demokratische Legitimität zu verbessern, ohne dabei das politische System der EU oder die Beziehungen und das Gleichgewicht zwischen ihren Institutionen zu verändern.

➤ *Harmonisierung des EU-Wahlrechts*

Zwar ist die EU keine voll ausgebildete parlamentarische Demokratie, sie wird jedoch immer stärker „parlamentarisiert“, um sie demokratischer zu gestalten und eine Ausweitung ihrer Kompetenzen zu ermöglichen. Mit der Ausweitung des europäischen Integrationsprojekts konnten verstärkt Wählerinnen und Wähler mobilisiert werden, dennoch sind die europäischen Wahlen größtenteils auf innerstaatliche Themen fokussiert und weniger sichtbar. Rein rechtlich gibt es 27 nationale Wahlen; der gemeinsame Rahmen in diesem Bereich bietet ungeachtet der fortdauernden Bemühungen des EP lediglich ein Mindestmaß an harmonisierten Regeln. Die jüngsten Vorschläge – enthalten in den Berichten von Danuta Maria Hübner und Jo Leinen (2015) sowie von Domènec Ruiz Devesa (2022) – werden nicht vor den Wahlen 2024 gebilligt und ratifiziert. Deshalb werden die nächsten Wahlen zum EP demselben Wahlrecht unterliegen wie die letzten.

Es ist bedauerlich, dass seit 2002 keine weitere Harmonisierung erfolgt ist, da diese für die Stärkung der europäischen Dimensionen bei den Wahlen zum EP von entscheidender Bedeutung wäre. Unglücklich ist außerdem, dass viele nationale Parteien sich nur wenig darum bemühen, die grenzüberschreitende Dimension dieser Wahlen zu erklären. Zwar kann man verstehen, dass sie mit ihrem eigenen Parteinamen und ihrem eigenen Logo einen erfolgreicheren Wahlkampf führen können, sie sollten sich aber dennoch mehr dafür einsetzen, die Sichtbarkeit europäischer Parteien zu verbessern.¹¹

¹¹ Transnationale Listen könnten die europäische Dimension der Wahlen zum EP stärken; in einem deutsch-französischen Non-Paper von 2019 wurde für ihre Einführung geworben. Da es sich hierbei jedoch um ein höchst strittiges Thema im Rat handelt, durch das auch Verhandlungen über andere Dossiers blockiert wurden, sind transnationale Listen nicht Teil unserer Empfehlungen. Falls sich der politische Kontext ändert, sollte diese Idee erneut in Betracht gezogen werden.

Empfehlung

Die Regierungen und die nationalen Parteien der einzelnen Mitgliedstaaten sollten die Bedingungen, unter denen die Wahlen zum EP stattfinden, harmonisieren, um einen grenzübergreifenden Wahlraum zu ermöglichen, zumindest für die Wahlen 2029 und darüber hinaus. Hierüber sollte in der nächsten Wahlperiode eine Einigung erzielt werden. Der 2018 vom Rat angenommene Rechtsakt sollte rasch ratifiziert werden, und wir empfehlen angesichts der oben aufgeführten Punkte eine Prüfung der Vorschläge des EP von 2022 durch den Rat.

➤ **Nominierung der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten**

Die großen europäischen Parteien und viele Europaabgeordnete argumentieren, dass sich das sogenannte „Spitzenkandidatensystem“ förderlich auf die europäische Demokratie auswirken würde.¹² Es steht zu erwarten, dass mehrere europäische Parteien für die Wahlen 2024 wieder ihre Spitzenkandidatin bzw. ihren Spitzenkandidaten nominieren werden; tatsächlich haben manche den Prozess bereits eingeleitet. Befürworter argumentieren, dass es den Einsatz bei den Wahlen zum EP erhöhe und die politische Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft steigere, wenn Letztere über die Führung der Exekutive und die politische Agenda für die kommende Wahlperiode mitentscheiden kann. Es ist jedoch schwierig, diesen Effekt konkret zu messen.

Unserer Ansicht nach besteht die oberste Priorität für 2024 darin, einen weiteren schädlichen, der demokratischen Legitimität der EU abträglichen inter-institutionellen Konflikt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischem Rat zu vermeiden. Art. 17 Abs. 7 EUV lässt zu viel Interpretationsspielraum und schafft Spannungen zwischen den beiden Institutionen. Die Einführung des Spitzenkandidatensystems 2014 und sein Beinahe-Scheitern 2019 führten letztendlich zu Chaos nach den Wahlen.

Das Verfahren zur Ernennung der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten muss dem einzigartigen institutionellen Rahmen der EU gerecht werden, in dem sowohl die Regierungen der Mitgliedstaaten (vertreten im Europäischen Rat) als auch die europäische Bevölkerung (vertreten durch die Europaabgeordneten) der EU Legitimität verleihen. Deshalb empfiehlt sich weder ein Verfahren, in dem der Europäische Rat die Kandidatin oder den Kandidaten im Alleingang bestimmt und dem EP aufdrängt, noch ein voll ausgebildetes Spitzenkandidatensystem, in dem allein die im EP vertretenen europäischen Parteien die Kandidatin oder den Kandidaten ohne Zutun des Europäischen Rates nominieren würden.

¹² Im Englischen sollte von *lead candidate procedure* gesprochen werden, nicht von „Spitzenkandidatenprinzip“, da sich der deutsche Begriff dem englischsprachigen Publikum nicht erschließt. Er erinnert zudem an die gescheiterten Versuche 2014 und 2019 und trägt somit zu einer negativen Wahrnehmung des Themas bei.

Empfehlungen

Folglich sprechen wir keine Empfehlung für die rechtliche Institutionalisierung des Spitzenkandidatensystems aus, wie sie vom EP gefordert wird. Jedoch sollten sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament vor den nächsten Wahlen zum EP über das Verfahren der Nominierung der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten einig werden, um einen interinstitutionellen Konflikt zu vermeiden. Idealerweise **sollte dies vor Ende des Jahres 2023 in Form einer bindenden interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) erfolgen**. Eine politische Vereinbarung auf höchster Ebene (zwischen der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem turnusmäßig wechselnden Vorsitz des Rates der EU, der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Europäischen Parlaments und den Spitzen der großen europäischen politischen Parteien) wäre die zweitbeste Lösung.

Aus unserer Sicht gibt es drei Möglichkeiten:

1. Das neu gewählte EP unterstützt eindeutig eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten (wie 2014): Die politischen Gruppierungen, die im Parlament die Mehrheit bilden, einigen sich darauf, welche Fraktion gewonnen hat, und unterstützen deren Spitzenkandidatin bzw. Spitzenkandidaten. Der Europäische Rat muss diesen ‚Vorschlag‘ dann prüfen, da jede andere Kandidatin bzw. jeder andere Kandidat vom EP überstimmt werden könnte, was eine tiefgreifende institutionelle Krise **zur** Folge hätte. Er sollte den Vorschlag annehmen, sofern kein triftiger Grund dagegen spricht – etwa, dass die Kandidatin bzw. der Kandidat die Anforderungen in den Bereichen Integrität, Kompetenz und Erfahrung nicht erfüllt oder die Nominierung dem Grundsatz der Ausgewogenheit zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf den Zugang zu Führungspositionen zuwiderliefe. In diesem Fall sollte der Europäische Rat, vertreten durch seinen Präsidenten, formelle Gespräche mit den Spitzen der großen europäischen politischen Parteien aufnehmen, um zu einer Einigung zu gelangen.

2. Das EP ist gespalten in der Frage, wer unterstützt werden soll: Verschiedene politische Gruppierungen nehmen den Wahlsieg entweder allein oder als Teil einer Koalition für sich in Anspruch und unterstützen unterschiedliche Kandidatinnen bzw. Kandidaten. In diesem Fall sollte der Europäische Rat einer Kandidatin bzw. einem Kandidaten die Möglichkeit einräumen zu versuchen, die Unterstützung der Fraktionen im EP zu gewinnen. Kann diese Person eine Koalition mit einer klaren Mehrheit schmieden, wird sie formell nominiert. Gelingt es ihr nicht, wird einer anderen Kandidatin bzw. einem anderen Kandidaten die Möglichkeit eingeräumt, eine Mehrheit zu bilden. Wie im ersten Szenario könnte der Europäische Rat auch hier erhebliche Probleme mit den vorgeschlagenen Kandidatinnen bzw. Kandidaten ins Feld führen und in einen Austausch mit den Spitzen der großen europäischen politischen Parteien treten, um zu einer anderen Einigung zu gelangen. Gleiches gilt, wenn für keine Kandidatin bzw. keinen Kandidaten eine Mehrheit zustande kommt.

3. Die Situation seitens des EP ist nicht eindeutig: In diesem Fall hat der Europäische Rat mehr Spielraum, um festzulegen, welche Fraktion die EU-Wahlen „gewonnen“ hat und wer nominiert werden soll. Er wird dennoch mit Vertreterinnen und Vertretern der europäischen Parteien in einen politischen Austausch treten, um sicherzustellen, dass die Kandidatin bzw. der Kandidat im EP eine Mehrheit erhält.

Im Rahmen der potenziellen Gespräche zwischen dem Europäischen Rat und den Spitzen der großen europäischen Parteien im Nachgang der Wahlen zum EP können auch Verhand-

lungen über andere Führungspositionen stattfinden; dies muss jedoch nicht der Fall sein. Um die institutionelle Unabhängigkeit zu wahren, raten wir jedoch davon ab, das Amt der Präsidentin bzw. des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) oder der Präsidentin bzw. des Präsidenten des EP in diesem Rahmen zu verhandeln.

➤ **Partizipative Demokratie**

Um Demokratiedefizite zu adressieren wurden neben der Stärkung der repräsentativen Demokratie in der EU auch partizipative Instrumente entwickelt. Heute verfügt die EU über mehr solcher Instrumente als viele Mitgliedstaaten; als Beispiele seien genannt die Europäische Bürgerinitiative, Petitionen beim EP, Bürgerdialoge, öffentliche Konsultationen und Beschwerden beim Ombudsmann der EU. Was die jüngere Zeit angeht, so ist die Konferenz zur Zukunft Europas (2021-2022) als bislang größte grenzübergreifende partizipatorische Veranstaltung zu nennen.

Es besteht Einigkeit über die Bedeutung partizipativer Instrumente, allerdings wurden die vorhandenen in der Vergangenheit nicht wirksam genutzt. Sie sind kaum bekannt und werden vor allem von Akteuren genutzt, die in EU-Angelegenheiten bereits sehr aktiv sind. Die meisten von ihnen stehen nicht direkt in Verbindung mit den regulären Entscheidungsverfahren der EU und es fehlt der politische Wille, ihre Ergebnisse zu berücksichtigen und ernstzunehmende politische Konsequenzen zu ziehen. Darüber hinaus war die Konferenz zur Zukunft Europas von interinstitutionellen Rivalitäten überschattet und ihre Schlussfolgerungen haben sich nicht maßgeblich auf die EU-Agenda ausgewirkt. Die nachfolgenden, von der Kommission abgehaltenen Bürgerforen sind eine bedeutende Innovation im politischen System der EU, aber sie erhalten nur wenig Aufmerksamkeit. Und wie bei anderen partizipativen Instrumenten auch scheint die Kommission diese Foren eher zur Bestätigung bereits geplanter eigener Initiativen zu nutzen als zur Förderung innovativer politischer Ideen.

Dennoch erachten wir die Schnittstelle zwischen Partizipation und Repräsentation heute als eine der interessantesten Herausforderungen für unsere Demokratien, und die Bürgerinnen und Bürger sollten auf jeder politischen Entscheidungsebene mehr Möglichkeiten erhalten, sich in das demokratische Leben einzubringen. Durch aufstrebende Technologien wie künstliche Intelligenz werden neue Möglichkeiten für einen mehrsprachigen gesamteuropäischen Bürgeraustausch geschaffen.

Empfehlungen

Bestehende partizipative Instrumente sollten enger mit der EU-Beschlussfassung verknüpft werden. Wir empfehlen, diese Instrumente zu stärken (inklusive der Bürgerforen), auch durch die wirksame Nutzung digitaler Tools, statt neue Instrumente zu entwickeln. Insbesondere sollte die Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative verbessert und ihr Potenzial den europäischen Bürgerinnen und Bürgern besser kommuniziert werden. Dies kann nur funktionieren, wenn die Kommission die Ergebnisse dieser Initiativen transparenter berücksichtigt. Dies sollte auch für EU-weit durchgeführte Bürgerforen gelten.

Bürgerforen sollten mit hoher Sichtbarkeit institutionalisiert werden und wichtige Entscheidungen wie die Neuausrichtung bestehender Politik, Vertragsreformen oder Erweiterung substanziell flankieren. Mit einer Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) könnte eine stärkere Verpflichtung seitens der EU-Institutionen erreicht werden, mit den

Ergebnissen zu arbeiten. Foren könnten regelmäßig abgehalten werden, beispielsweise einmal jährlich etwa zur Zeit der Rede der Kommissionspräsidentin bzw. des Kommissionspräsidenten zur Lage der Union, bei der zentrale Fragen der europäischen Agenda ebenso erörtert werden wie weitere Themen, die aus der Bevölkerung kommen. Der turnusmäßige Vorsitz des Rates der EU könnte Foren zu seinen jeweiligen Prioritäten abhalten und dadurch seine Öffentlichkeitsarbeit aufwerten. All dies ist allerdings nur sinnvoll, wenn sich die Foren spürbar auf die EU-Politik auswirken.

Partizipative Instrumente sollten genutzt werden, um eine Erweiterung vorzubereiten. Wenn Bürgerinnen und Bürger, Abgeordnete sowie Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, der Jugendbewegungen und der Gewerkschaften der Bewerberländer gemeinsam mit ihren Pendanten aus der EU eingeladen würden, würde ihre Stimme gehört, gegenseitiges Verständnis würde gefördert und es würde ein Gefühl der Eigenverantwortung geschaffen, bevor ein Land formell der EU beitrifft.

➤ **Integrität, Transparenz und Korruptionsbekämpfung**

Die Gewährleistung von Integrität und Transparenz sowie die Bekämpfung von Korruption in den europäischen Institutionen und bei der Umsetzung von EU-Politik innerhalb der EU und in ihrer Nachbarschaft ist in dreierlei Hinsicht von grundlegender Bedeutung.

Erstens zur Stärkung der Legitimität: In den meisten Ländern genießen die EU-Institutionen nicht dieselbe Unterstützung vonseiten der Bevölkerung wie staatliche Institutionen, denen häufig ein starkes Nationalgefühl und ein entsprechendes nationales Narrativ zugrunde liegen. Wenn nicht der Eindruck entsteht, dass das allgemeine europäische Interesse durch EU-Beschlüsse gefördert und geschützt wird, könnte dies ihre Akzeptanz in einem schwierigen politischen Umfeld, das stark von einem populistischen Diskurs und den entsprechenden Herausforderungen für die repräsentative Demokratie geprägt ist, enorm beeinflussen.

Zweitens mit Blick auf die Unabhängigkeit: EU-Institutionen müssen von Einflussnahme und Druckausübung geschützt werden, sei es von fremden Staaten, aus der Privatwirtschaft oder von anderen Interessengruppen. Neue Formen der hybriden Intervention, zu denen auch der strategische Einsatz von Korruption zählt, zielen darauf ab, demokratische Institutionen und Prozesse sowie den demokratischen Wandel zu untergraben. Dies ist insbesondere mit Blick auf Sicherheit und demokratische Resilienz sowie im Kontext einer Erweiterung der EU von Belang.

Drittens zur Stärkung der Glaubwürdigkeit: Europäische Institutionen und die Menschen, die sie vertreten, müssen Vorbildcharakter haben, wenn sie die Achtung der Grundsätze und Werte der EU in den Mitgliedstaaten glaubhaft durchsetzen wollen und sicherstellen möchten, dass Bewerberländer bei der Korruptionsbekämpfung und der Förderung der Rechtsstaatlichkeit umfassende Anstrengungen unternehmen. Ferner ist dies von zentraler Bedeutung, wenn sich die EU auch weiterhin auf globaler Ebene für Rechtsstaatlichkeit, eine regelbasierte internationale Ordnung und die in der VN-Charta niedergelegten Grundsätze einsetzen möchte.

Empfehlungen

Bislang haben die EU-Institutionen keine hinreichend ehrgeizigen Maßnahmen ergriffen, um in ihrem eigenen Handeln Integrität, Transparenz und eine verantwortungsvolle Verwaltung zu gewährleisten. Wir empfehlen **die Einrichtung eines neuen Amtes für Transparenz und Integrität mit dem Auftrag, die Aktivitäten aller Akteure zu beobachten, die innerhalb der oder für die EU-Institutionen tätig sind**. Maßnahmen könnten auf der Grundlage von Art. 15 AEUV (verantwortungsvolle Verwaltung und Beteiligung der Zivilgesellschaft) und Art. 298 AEUV (gute Verwaltung) im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ergriffen werden. Für eine ehrgeizige Reform müsste allerdings Art. 352 AEUV (subsidiäre Kompetenzen) mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit angewendet werden. Damit das Büro für Transparenz und Integrität Fälle an den EuGH verweisen kann, wäre es noch besser, völlig neue Bestimmungen in den Vertrag aufzunehmen und dem Büro den Status einer vollwertigen EU-Institution zu verleihen.

In jedem Fall sollte das Büro unabhängig von den EU-Institutionen sein und sich nicht aus deren „Vertreterinnen und Vertretern“ zusammensetzen, sondern aus unabhängigen Fachleuten aus der Wissenschaft, zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen entsprechenden Gremien auf einzelstaatlicher Ebene. Ansonsten bliebe seine Bereitschaft, Fehlverhalten zu sanktionieren oder das Verhalten von EU-Akteuren sowohl während als auch nach ihrer Amtszeit einzuschränken (insbesondere bei „Drehtür-Effekten“) gering ausgeprägt, wie dies bei bestehenden Organen innerhalb der Kommission und des EP bereits heute der Fall ist. Das Büro sollte mit ausreichenden rechtlichen, finanziellen und menschlichen Ressourcen sowie mit wesentlichen Kompetenzen in den Bereichen Kontrolle, Untersuchungen und Sanktionen ausgestattet werden, damit es durch wirkungsvolle Arbeit eine abschreckende Wirkung entfaltet. Seine Rolle sollte sich nicht auf die Untersuchung von Verstößen und Beschwerden beschränken. Es muss in der Lage sein, das Verhalten von Akteuren zu analysieren und proaktive Maßnahmen mit Blick auf Integrität und Transparenz festzulegen. Es sollte beispielsweise befugt sein, die Vermögensentwicklung von EU-Akteuren zu überwachen.

Eine Zentralisierung der Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der guten Verwaltung der EU-Institutionen in den Händen des Büros wäre in dreierlei Hinsicht von Vorteil. Erstens würde es die einheitliche und konsequente Anwendung der Regeln auf die unterschiedlichen EU-Akteure und -Institutionen ermöglichen, was derzeit nicht der Fall ist. Zweitens würde es den Wunsch der EU, in diesem Bereich mustergültig vorzugehen, unmissverständlich bekräftigen. Drittens hätte das Büro die Möglichkeit, Transparenz und Integrität aktiv zu fördern und müsste nicht auf Beschwerden oder Vorwürfe von Fehlverhalten warten, wie dies bei bestehenden Organen häufig der Fall ist.

4. Kompetenzen und Zuständigkeiten

Die Kompetenzen und Zuständigkeiten der EU haben sich seit 1957 erweitert und erstrecken sich jetzt auf ein breites Spektrum an Politikbereichen über die ursprünglichen Integrationsfelder hinaus. Es wird regelmäßig Kritik laut, die EU dehne ihre Zuständigkeiten aus oder überdehne diese sogar, sie tue „zu viel“ und missachte das Subsidiaritätsprinzip. Allerdings wird diese Kritik nicht durch substantielle rechtliche Argumente untermauert.

Wiederholt sind Überprüfungen der EU-Kompetenzen unternommen worden, die bislang umfassendste von der britischen Regierung 2012-2014 im Zusammenhang mit dem Brexit.¹³ In keinem Fall wurden Hinweise darauf gefunden, dass die EU Zuständigkeiten jenseits dessen, was in den Verträgen festgelegt ist, für sich beansprucht. Festzuhalten ist ferner, dass die bestehenden Bestimmungen und Mechanismen zur Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips recht gut funktionieren, was erklärt, dass dazu keine Fälle vor den EuGH gebracht wurden. Wir möchten dennoch nicht grundsätzlich ausschließen, dass Zuständigkeiten der EU wieder an die nationale Ebene zurückgegeben werden können, wenn die entsprechenden Bereiche auf nationaler oder subnationaler Ebene besser aufgehoben sind und sich eine solche Rückübertragung positiv auf Legitimität, Effizienz oder Qualität der gefassten Beschlüsse auswirkt. Wir sind gleichermaßen offen für eine Ausweitung von Zuständigkeiten der EU aus denselben Gründen.¹⁴

Die EU hat den bestehenden Kompetenzrahmen seit Mitte der Nullerjahre in mehreren aufeinanderfolgenden Krisen erfolgreich genutzt, um auf Notfälle und vollständig neue Situationen zu reagieren. Aber auch Vertragsbestimmungen wie Art. 114 AEUV (allgemeine Rechtsgrundlage für Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften), Art. 122 AEUV (Rechtsgrundlage für Maßnahmen in Notfällen) oder Art. 352 AEUV (Reservekompetenz, um die Ziele der Verträge zu verwirklichen), die sich für den Umgang mit unvorhergesehenen Situationen als hinreichend allgemein erwiesen haben, kommen an Grenzen.

Empfehlungen

Wir sind zwar der Ansicht, dass Klarstellungen und Präzisierungen für einige Kompetenzbestimmungen nützlich wären, dies allein rechtfertigt jedoch nicht eine umfassende formelle Vertragsänderung. Sollte die EU jedoch ohnehin eine Vertragsänderung beschließen, dann **sollten die Lehren aus den verschiedenen Krisen in den Kompetenzbestimmungen auch ihren Niederschlag finden**. Dies reicht von einer eindeutigeren Rechtsgrundlage für die EZB im Zusammenhang mit der Bankenunion über eine Ausweitung der Zuständigkeiten der EU im Gesundheitsbereich bis hin zur Einbindung von Krisenreaktionsinstrumenten, die – aus Dringlichkeitsgründen und aus politischen Erwägungen – außerhalb des formellen Vertragsrahmens geschaffen wurden (z.B. Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM)).

¹³ Vgl. UK Government Services, 'Review of the balance competencies', 2012-2014

¹⁴ Es übersteigt das Mandat dieses Berichts, Bereiche vorzuschlagen, in denen die EU künftig aktiv sein sollte oder in denen sie es nicht sein sollte. Wir haben uns auf Aspekte konzentriert, die mit einer anstehenden Vertragsänderung sinnvoll konsolidiert werden könnten. Andere Studien etwa über die Bereitstellung öffentlicher Güter in der EU bieten eine politikfeldorientierte Bewertung.

Zweitens **sollten die EU Bestimmungen, die den Umgang mit unvorhergesehenen Entwicklungen betreffen, im Hinblick auf Kompetenzen und die Beteiligung des EP stärken.** Politikbereiche, in denen das Auftreten von Krisen mit grenzübergreifenden Auswirkungen besonders wahrscheinlich ist (z.B. Finanzen, Gesundheit, Sicherheit, Klima, Umwelt), sollten überprüft werden, um zu bestimmen, ob die Vertragsgrundlagen für Notfallmaßnahmen ausreichend sind. Natürlich sollten Krisenreaktionsmaßnahmen weder Unionsrecht (etwa betreffend den Binnenmarkt und die Grundfreiheiten) noch Demokratievorgaben untergraben. Für weitere Kompetenzübertragungen an die EU wäre ohnehin eine formelle Vertragsänderung notwendig. Falls der Vertrag geöffnet wird, sollte Art. 122 AEUV dahingehend geändert werden, dass das EP an Beschlüssen über Krisen- und Notfallmaßnahmen beteiligt wird.

Die Frage, wer das letzte Wort über Umfang und Grenzen von EU-Zuständigkeiten hat, ist fast so alt wie die Debatte über europäische Kompetenzen und Zuständigkeiten. Das zuständige Kompetenzgericht ist der EuGH. Diese Letztentscheidungsautorität ist wiederholt in Frage gestellt worden, nicht selten banalerweise schlicht aus Unzufriedenheit mit einem tatsächlichen oder erwarteten Urteil. Ein zusätzliches Forum für den Dialog zwischen Gerichten der verschiedenen Ebenen, jedoch ohne die Befugnis, verbindliche Entscheidungen zu treffen, könnte institutionellen Bedenken, nicht gehört zu werden, Rechnung tragen, ohne dabei die Autorität des EuGH zu gefährden. Wir empfehlen **die Einrichtung einer ‚Gemeinsamen Kammer der Höchstgerichte in der EU‘**, um den Dialog zwischen den europäischen Gerichten und den Gerichten der Mitgliedstaaten zu strukturieren. Die zahlreichen bereits bestehenden informellen Kontakte zwischen den Gerichten erhielten damit einen formelleren Rahmen, aber ohne die Befugnis, bindende Beschlüsse zu fassen. Vielmehr ginge es darum, das gegenseitige Verständnis zu stärken, eine gemeinsame europäische Perspektive zu kultivieren und mehr Transparenz zu schaffen.

5. EU-Ressourcen

Die Reform von EU-Politiken – und damit auch die Reform der Mittelzuweisung – ist eine der größten internen politischen Herausforderungen der EU, und diese Herausforderung wird sich mit einer Erweiterung noch verschärfen. Deshalb muss unbedingt berücksichtigt werden, wie sich eine Erweiterung sowie Reformen im Bereich der Zuständigkeiten unweigerlich auf den EU-Haushalt auswirken würden. Hinzu kommen die wachsenden Erwartungen an die EU in den Bereichen finanzielle Stabilität, Gesundheit, Energie und Dekarbonisierung, Digitales und Forschung sowie Verteidigung und Sicherheit, die zu neuen Anforderungen an die EU-Finanzierung führen. Wenn die EU mit den erforderlichen finanziellen Mitteln ausgestattet werden soll, um schnell und wirksam auf Änderungen der Wirtschaftslage zu reagieren, muss der Entscheidungs- und Verhandlungsprozess für den EU-Haushalt und den MFR grundlegend geändert werden.

Empfehlungen

Zunächst **muss der EU-Haushalt über die kommende Haushaltsperiode sowohl nominell als auch im Verhältnis zum BIP wachsen**. Aus der laufenden Halbzeitüberprüfung wird angesichts der Forderungen an die Mitgliedstaaten nach Zusatzbeiträgen bereits ersichtlich, in welchem Ausmaß die verfügbaren Haushaltsmittel für den Zeitraum 2021-2027 überschritten wurden. Aufgrund der Erweiterungsperspektive, des Wiederaufbaus der Ukraine sowie der Tatsache, dass jährlich 600 Mrd. Euro erforderlich sein werden, um die Emissionsreduktionsziele der EU zu erreichen, ist ein wesentlich umfangreicherer EU-Haushalt erforderlich. Darüber hinaus müssen die im Rahmen des Programms „NextGenerationEU“ aufgenommenen Schulden ab 2027 schrittweise zurückgezahlt werden. Ein umfangreicherer MFR sollte eher früher als später vereinbart und transparent diskutiert werden, da es sonst sehr wahrscheinlich zu Haushaltsausfällen kommt.

Die Kommission hat die Schaffung neuer Eigenmittel auf Grundlage von Statistiken vorgeschlagen, mit denen Einnahmen generiert werden könnten, ohne eine Steuerharmonisierung zu erzwingen. Zwar wäre dies grundsätzlich zweckdienlich, wir sind jedoch der Ansicht, **dass die EU neue Eigenmittel für den EU-Haushalt schaffen sollte, um Steueroptimierung, Steuerumgehung und einen Steuersenkungswettbewerb innerhalb der EU zu vermeiden**. Dies könnte durch eine Verstärkte Zusammenarbeit oder sogar durch eine Koalition entsprechend gesinnter Länder erreicht werden. Bleiben solche Fortschritte aus, droht der EU eine „fiskalische Klippe“, was bedeutet, dass entweder Mitgliedstaaten gezwungen sind, aus ihrem jeweiligen nationalen Haushalt neue Beiträge zu zahlen, oder dass die EU ihre Ausgaben stark zurückfahren muss.

Wir glauben ferner, dass die EU-Haushaltsverhandlungen durch die Logik des „juste retour“ (angemessener Mittelrückfluss) beeinträchtigt werden, die immer schwieriger durchzuhalten sein wird, je mehr europäische öffentliche Güter über den Haushalt finanziert werden. Dies erfordert **eine grundlegende Reform des EU-Haushaltsverfahrens, das sich im Bereich Ausgaben in Richtung qualifizierte Mehrheitsentscheidung entwickeln sollte**. Der Eigenmittelbeschluss sowie alle Beschlüsse über die Übertragung von Steuerhoheit an die EU würden weiterhin einstimmig gefasst werden. Solange keine vollständige Umstellung auf **qualifizierte Mehrheitsentscheidung** erfolgt ist, **sollte es mehr Verstärkte Zusammenarbeit und andere Formen der Kooperation zwischen noch kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten geben, um Vereinbarungen über die gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen zu treffen**. Dies würde die Haushaltsverhandlungen vereinfachen, der EU aber auch die nötige Flexibilität verschaffen, um im Sinne einer weiteren Integration „Koalitionen der Willigen“ zu ermöglichen.

Es steht zu erwarten, dass sich der Erweiterungsprozess, gestiegene Anforderungen im Sicherheits- und Verteidigungsbereich sowie die Energie- und Klimawende massiv auf den EU-Haushalt auswirken. Dies darf auf keinen Fall negative Folgen für die Gestaltung veritabler europäischer Politik und die Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern haben, insbesondere nicht in Bezug auf die Klima- und Umweltziele der EU. Wir empfehlen deshalb **die Aufstellung einer umfassenden Ausgabenbilanz, um in manchen Ausgabenbereichen Mittel zu kürzen und in anderen aufzustocken**. Wir würden ferner **die positiven Erfahrungen aus NextGenerationEU nutzen und der EU künftig die Aufnahme gemeinsamer Schulden ermöglichen**.

Wäre der EU-Haushalt so aufgestellt, dass je nach Politikbereich mit kleineren Gruppen von Mitgliedstaaten gearbeitet werden könnte, könnten auch bestehende zwischenstaatliche Finanzierungsverträge darin integriert werden. Sie sollten dann dem Gemeinschaftsrecht und der Kontrolle des EP unterliegen, um die Finanzmacht der EU zu zentralisieren und zu stärken. Ein neues Paket, das sowohl die Einbindung des ESM als auch des einheitlichen Abwicklungsfonds vorsieht, sollte Bestandteil des nächsten MFR sein.

Und schließlich **sollte mit jedem institutionellen Zyklus ein neuer MFR auf der Grundlage der jeweiligen strategischen Agenda und des jeweiligen Mandats aufgesetzt werden.** Entsprechend sollte jede neue Kommission innerhalb der ersten sechs Monate einen auf fünf Jahre angelegten MFR vorschlagen, der dann vom Rat/Europäischen Rat und von dem neuen EP beschlossen werden müsste. Eine verkürzte Laufzeit des MFR würde ferner zu größerer Flexibilität führen, sowohl mit Blick auf alljährliche Ausgabenumschichtungen als auch auf die Neuausrichtung langfristiger Prioritäten.

III. Den Fortschritt begleiten: Vertiefung und Erweiterung der EU

1. Optionen für Vertragsänderungen

Für viele unserer Empfehlungen sind Vertragsänderungen gar nicht erforderlich, etwa für die Ausweitung des haushaltsbezogenen Konditionalitätsmechanismus zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit oder den Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in neuen Bereichen aufgrund von Passerelle-Klauseln. Ein Überblick dazu findet sich in Anlage 2.

Die Verträge enthalten zahlreiche Bestimmungen zur Vertragsweiterentwicklung unterhalb der Schwelle einer formellen Vertragsänderung, etwa die Passerelle-Klauseln, Notfallkompetenzen, sowie die Möglichkeit des Rückgriffs auf Verstärkte Zusammenarbeit oder auf die Flexibilitätsklausel in Art. 352 AEUV. Der Einsatz dieser Instrumente erscheint politisch eher durchführbar als das Zustandekommen einer „doppelten Einstimmigkeit“, also einer Einigung im Europäischen Rat über die eigentlichen Vertragsänderungen und die anschließende Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten mit all den Risiken und Verzögerungen, die Ratifikationen auf einzelstaatlicher Ebene mit sich bringen.

Ohne Vertragsänderung mögliche maßgebliche Reformen sind unter anderem die Umstellung der Beschlussfassung von Einstimmigkeit auf qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, die Übertragung umfassenderer Kompetenzen an das EP und sogar die Erweiterung von Politikbereichen. Art. 352 AEUV enthält eine Rechtsgrundlage, wenn im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche ein Tätigwerden der EU erforderlich ist, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, aber die hierfür erforderlichen Kompetenzen nicht ausdrücklich vorgesehen sind.

Ein Ablaufplan für eine solche Reform unterhalb der Schwelle einer Vertragsänderung sollte von den Mitgliedstaaten vor den europäischen Wahlen vereinbart werden.

Aus Gründen der demokratischen Legitimität, der Transparenz, der Kohärenz und als Ausdruck eines Gestaltungswillens empfehlen wir gleichwohl den mit mehr Herausforderungen verbundenen Weg einer Vertragsänderung; hierfür gibt es mehrere Möglichkeiten. Das Regelverfahren ist die ordentliche Vertragsänderung, für die im Normalfall ein Konvent einberufen werden muss (Option 1). Allerdings wissen wir aus der Erfahrung des letzten Konvents (2002-2003) und aus der Geschichte der Vertragsänderungen, dass das Auftreten unvorhergesehener politischer Hindernisse äußerst wahrscheinlich ist. Wir ziehen also auch Alternativen und Ausweichlösungen in Betracht (Optionen 2 bis 6) (s. auch Anlage 3). Welche Option am besten passt, ist letztlich eine politische Entscheidung und muss sorgfältig abgewogen werden.

Empfehlung

Wir empfehlen, die vorgeschlagenen Änderungen im Einklang mit dem **in Art. 48 Abs. 1 EUV beschriebenen Verfahren** anzunehmen, dem Regelverfahren für Vertragsänderungen (Einberufung eines Konvents mit anschließender Regierungskonferenz) (Option 1). Dies wäre die logische Fortsetzung der Konferenz zur Zukunft Europas. Die Legitimität einer Vertragsänderung könnte so gestärkt werden, insbesondere wenn Vertreterinnen und Vertreter aus den Bewerberländern eingebunden würden. Die Aussicht auf einen Konvent könnte sich außerdem mobilisierend und legitimierend auf die Wahlen 2024 auswirken, da die politischen Parteien die gewünschten Vertragsänderungen in ihrem Wahlkampf thematisieren könnten. Die Mitgliedstaaten, die „Herren der Verträge“, würden die inhaltliche Kontrolle über die Änderungen nicht verlieren, da sie ohnehin nach dem Konvent im Rahmen einer Regierungskonferenz über diese Vertragsänderungen entscheiden würden.

Wird keine Einigung über die Einberufung eines Konvents erzielt, wäre das „vereinfachte Änderungsverfahren“ die Alternative (Option 2). Der Europäische Rat kann nach Art. 48 Abs. 3 EUV mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des EP beschließen, dass die Einberufung eines Konvents aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist. Allerdings könnte dieser Weg angefochten werden, wenn nicht vor dem EuGH, so doch zumindest vor nationalen Gerichten, was die Gefahr birgt, dass Vertragsänderungen am Ende nicht ratifiziert werden. Darüber hinaus kann nicht unbedingt von der Zustimmung des EP ausgegangen werden, da es sich am 9. Juni 2022 für die Einberufung eines Konvents ausgesprochen hat. Und letztlich besteht auch im Rahmen des „vereinfachten“ Änderungsverfahrens das Erfordernis der „doppelten Einstimmigkeit“. Die Gefahr eines Stillstands, wie in *Nizza (2000) der Fall*, wäre eher höher.

↘ *Alternativszenarien: Vertragsänderung durch ein oder mehrere Beitrittsabkommen*

Die **EU-Reform könnte formal an die Beitrittsabkommen geknüpft werden**, mit denen die Gründungsverträge geändert werden (Option 3). Laut Art. 49 EUV verbindet sich mit Beitritten ein separates besonderes Vertragsänderungsverfahren. Dadurch würde der Reformprozess gestrafft, indem er formal mit dem (nächsten) Beitrittsabkommen verknüpft würde, so dass im Rat zwischen den Befürwortern einer Vertiefung und den Befürwortern einer Erweiterung eine Paketlösung vereinbart werden könnte. Die nationalen Parlamente bzw. die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines Referendums müssten für beide Vorhaben (Änderung und Beitritt[e]) lediglich einmal abstimmen, was das Inkrafttreten der Änderungen erleichtern würde. Da jede Erweiterung zumindest die beitriffsbedingt formale Anpassung der Verträge zwingend erforderlich macht, erscheint die Verknüpfung von EU-Reformen mit Erweiterung und Vertragsänderung plausibel.

Allerdings ist diese Möglichkeit der Vertragsänderung nach dem Wortlaut des Art. 49 EUV prinzipiell auf „die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge“ beschränkt. Alles, was die Funktionsweise der EU nach einer Erweiterung aufrechterhält oder verbessert, könnte indessen Teil eines Beitrittsvertrags sein. Doch dieser Ansatz hat möglicherweise doch Grenzen. Erstens können einige Reformvorschläge nicht ohne Weiteres mit einem Beitritt verknüpft werden: Eine beitriffsbedingte Ausweitung der EU-Zuständigkeiten beispielsweise im Bereich Gesundheit erscheint zunächst nicht naheliegend, obwohl bei

einem Bewerberland mit besonderen Herausforderungen im Bereich öffentliche Gesundheit eine solche Verknüpfung begründbar wäre.

Eine Verknüpfung von EU-Reformen mit einem Beitrittsabkommen wirft Fragen in Bezug auf die zeitliche Abfolge auf, da in diesem Fall eine Abhängigkeit von der Geschwindigkeit der Beitritte und somit von den Fortschritten der Bewerberländer besteht. Falls der Beitritt nicht „en bloc“ erfolgt, müssten die Vertragsänderungen außerdem im ersten Beitrittsabkommen enthalten sein, wodurch eine Beteiligung der anderen Bewerberländer an den Gesprächen erschwert würde. Schließlich ist auch die demokratische Legitimität dieser Lösung fragwürdig, da das EP nicht vollumfassend an den Verhandlungen über Beitrittsabkommen beteiligt ist.

Eine Lösung für die oben genannten Probleme könnte ein **gestaffelter Ansatz** (Option 4) sein. Zunächst würden die Mitgliedstaaten einen Rahmen- oder Mantelvertrag über Erweiterung und Reform ausarbeiten. In diesem Rahmenvertrag wären diejenigen Änderungen enthalten, die für die künftige Funktionsweise der EU als notwendig erachtet würden. Dieser Vertrag würde mit Blick auf einen Beitritt verhandelt, wäre aber getrennt von den eigentlichen Beitrittsabkommen, die weiterhin von der Kommission verhandelt würden. Daher wäre es nicht nötig, dass alle Bewerberländer gleichzeitig kraft desselben Beitrittsabkommens, das auch Änderungen an den EU-Verträgen umfasst, Mitglied werden. Institutionelle Bestimmungen im Rahmenvertrag könnten von einer Veränderung der Zahl der Mitgliedstaaten abhängig gemacht werden. Die Reform wäre damit vor dem eigentlichen Beitritt der ersten Bewerberländer unter Dach und Fach. Ein möglicher Einwand bei Option 4 wäre erneut die Frage der demokratischen Transparenz, da das EP nicht an den Beitrittsverhandlungen beteiligt ist.

Dies führt zu Option 5, **einem Konvent im Rahmen einer Reform auf der Grundlage von Art. 49 EUV** (Erweiterungsvertrag). Dies ist so nicht ausdrücklich vorgesehen, aber auch nicht ausgeschlossen. Es könnte ein Konvent damit beauftragt werden, den oben genannten Rahmen- oder Mantelvertrag für Erweiterung und Reform auszuarbeiten. Im Gegensatz zu Option 1 gäbe es Anknüpfungspunkte zum Beitrittsprozess, was hieße, dass ein Beitritt nur dann wirksam erfolgen könnte, wenn im Vorfeld Reformen durchgeführt wurden. Des Weiteren wäre es einfacher, die Bewerberländer in das Verfahren einzubeziehen.

↘ *Ausweidlösung: Änderung durch Zusatzvertrag (Koalition der Willigen)*

Gleich welcher Weg gewählt wird – herkömmliche Änderungsverfahren oder wie immer gear-tete Verknüpfung mit einem Beitrittsabkommen –, das Inkrafttreten von Änderungen an den Verträgen unterliegt einer „doppelten Einstimmigkeit“. Nun bestehen durchaus zahlreiche Möglichkeiten, auf eine Blockade zu reagieren, die sich aus der Weigerung oder Unfähigkeit eines Mitgliedstaats ergibt, einen Änderungsvertrag zu unterzeichnen oder zu ratifizieren oder gar das ordentliche Vertragsänderungsverfahren überhaupt einzuleiten: Es können Opt-out-Regelungen verhandelt werden, oder ein Mitgliedstaat kann entscheiden, aus der EU auszutreten, begleitet von Verhandlungen über einen Vertrag, der ihm einen Sonderstatus im Verhältnis zur EU gewährt. All dies erfordert gleichwohl die Zustimmung des reformunwilligen Mitgliedstaats bzw. der reformunwilligen Mitgliedstaaten.

Doch selbst ohne derartige Zustimmung gibt es möglicherweise trotzdem einen Ausweg zur Überwindung von Blockaden (Option 6): **einen zusätzlichen, ergänzenden Reformvertrag (etwa nach dem Modell ESM-Vertrag) zwischen denjenigen Mitgliedstaaten, die voranschreiten wollen**. Diese Option stünde im Falle eines gescheiterten Konvents oder

einer blockierten Ratifikation im Rahmen der herkömmlichen Änderungsverfahren (Option 1 und 2) zur Verfügung, oder auch dann, wenn kein Konsens in Bezug auf einen Rahmenvertrag über Erweiterung und Reform (Option 4 und 5) hergestellt werden könnte. Etwaige Vorarbeiten könnten immer noch als Ausgangspunkt für eine Änderung mittels eines Ergänzungsvertrags zwischen reformwilligen Mitgliedstaaten dienen. Ein solches zusätzliches Vertragsrecht würde bestehendes Vertragsrecht ergänzen, nicht negieren. Dadurch würde eine Koalition der Willigen entstehen, zugleich Grundlage für eine größere Differenzierung innerhalb der EU.

So könnten beispielsweise durch einen zusätzlichen Reformvertrag qualifizierte Mehrheitsentscheidungen vorangebracht werden: Die Mitgliedstaaten können sich darauf verständigen, ihr Vetorecht nur unter bestimmten Bedingungen auszuüben, beispielsweise nur gemeinsam mit mindestens einem weiteren Mitgliedstaat. Der Ergänzungsvertrag würde lediglich die für die Vertragsparteien einschlägigen Rechtsgrundlagen ergänzen und neue Regeln für die Beschlussfassung festlegen – die anderen würden ihr individuelles Vetorecht behalten.

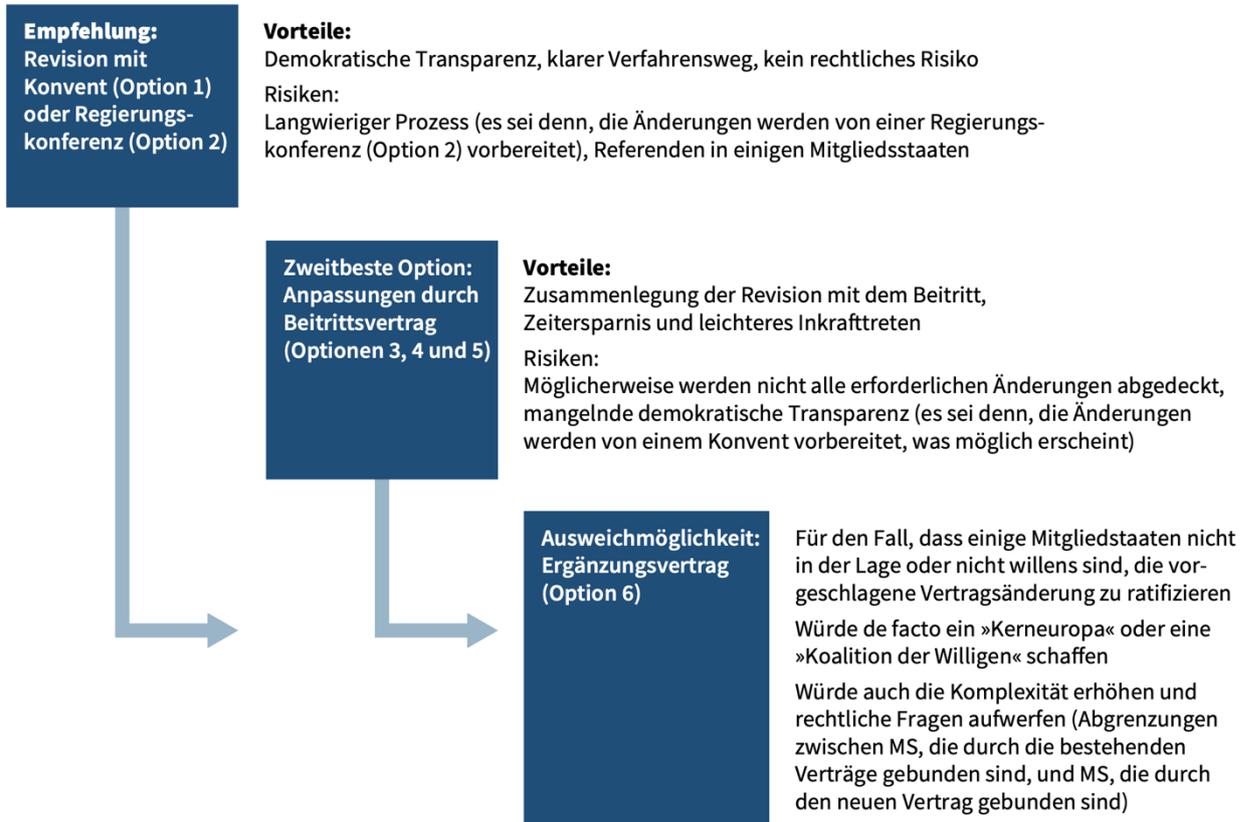
Ein Ergänzungsvertrag könnte auch im Hinblick auf den EU-Haushalt eingesetzt werden. Vorgeschlagene Änderungen würden nur denjenigen Mitgliedstaaten zugutekommen, die Vertragspartei des neuen Ergänzungsvertrags sind, nicht aber den Nichtunterzeichnerstaaten. Dies würde bedeuten, dass zwei getrennte Haushalte aufgestellt würden, ein allgemeiner Haushalt sowie ein weiterer, auf der Grundlage abgewandelter Regeln (Haushaltsverfahren, Mittel usw.). Hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit würden die Mitgliedstaaten, die Vertragspartei dieses Ergänzungsvertrags sind, akzeptieren, dass Art. 7 EUV gegebenenfalls mit einer Vierfünftelmehrheit auf sie angewendet werden könnte.

Darüber hinaus können auch Politikfelder und EU-Kompetenzen Gegenstand solcher ergänzenden Absprachen sein. Gleichwohl bestehen auch für diesen Ansatz Grenzen: So wäre es beispielsweise kaum möglich, im Wege des Ergänzungsvertrags die Zahl der Kommissionsmitglieder zu verringern.

Ein Ergänzungsvertrag würde die Unionsrechtsordnung noch komplexer machen und gleichzeitig de facto ein „Kerneuropa“ entstehen lassen. Dies würde Abstimmungsprobleme aufwerfen im Verhältnis zwischen den Pflichten der EU-Mitgliedstaaten, die weiterhin lediglich an den Vertrag von Lissabon gebunden sind, und den Pflichten jener, die dem neuen Ergänzungsvertrag unterliegen.

Abbildung 2

Mögliche Wege zur Änderung der Verträge



© 2023 Gruppe der Zwölf

2. Differenzierung

Eine EU mit mehr als 30 Mitgliedstaaten benötigt Flexibilitätsinstrumente, um die Handlungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern. Die EU verfügt bereits über ein umfangreiches Instrumentarium, etwa Übergangsregelungen nach dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten, befristete Ausnahmeregelungen, die Verstärkte Zusammenarbeit und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) oder konditionale Teilnahme. Trotzdem führt Differenzierung zu institutioneller und normativer Komplexität: Eigentlich sollte ein „à la carte“ Europa durch die Gemeinschaftsmethode ja gerade vermieden werden.

Außerdem sind der Differenzierung klare Grenzen gesetzt. Innerhalb der EU kann sie nicht genutzt werden, um Meinungsverschiedenheiten über die Achtung des Vorrangs des Unionsrechts oder über Fragen der Rechtsstaatlichkeit auf Ebene der Mitgliedstaaten zu lösen. Die in Art. 2 EUV verankerten Grundsätze und Werte sind als Grundlage für eine EU-Mitgliedschaft nicht verhandelbar.

Differenzierte Integration hat eine innere und eine äußere Dimension. Intern begünstigen verschiedene Instrumente Rahmenbedingungen, unter denen einige Mitgliedstaaten die Integration in bestimmten Bereichen vertiefen wollen, indem sie im institutionellen Rahmen der EU und unter Wahrung ihrer grundlegenden Prinzipien und Werte und des gemeinschaftlichen

Besitzstands gemeinsame Vorhaben durchführen, während andere dies nicht tun. Von interner Differenzierung einschließlich Opt-out-Klauseln für bestimmte Schritte hin zu einer tieferen Integration, einschließlich zentraler Bereiche wie beispielsweise den Beitritt zur Währungsunion, hat die EU schon immer umfassend Gebrauch gemacht.

Neben den Schutzklauseln ist das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV) ein wesentliches Instrument, das ausgeweitet werden sollte. Einige der Empfehlungen im vorliegenden Bericht könnten ebenfalls auf diese Weise umgesetzt werden. Für andere wäre die Verstärkte Zusammenarbeit kein ausreichender oder geeigneter Ersatz für eine echte Reform der Verträge.

Durch externe Differenzierung können Drittstaaten bisher an einzelnen Bereichen der EU-Politik teilhaben, so wie die Schweiz, Island, Norwegen und Liechtenstein, die Teil des Schengen-Raums sind. Die drei letztgenannten Länder sind darüber hinaus über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) Teil des Binnenmarkts; die Schweiz ist über bilaterale Abkommen teilweise daran beteiligt; und zwischen der EU und der Türkei besteht eine Zollunion.

Generell bezieht sich die äußere Differenzierung auch auf die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik der EU. Die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) könnte dafür als wichtige Plattform zweckdienlich sein und entsprechend weiterentwickelt werden. Die äußere Differenzierung könnte für die Zukunft der (erweiterten) EU relevant werden, falls einzelne Mitgliedstaaten entweder notwendige Vertragsreformen blockieren und in der Folge neue Opt-out-Regelungen aushandeln oder gar einen weniger integrierten Status in der EU bevorzugen. In diesen Fällen könnte ein besonderer Assoziierungsstatus im Verhältnis zur EU ins Auge gefasst werden oder aber eine einfache Beteiligung an der EPG.

Empfehlungen

↳ Grundsätze für eine Differenzierung innerhalb der EU

Die Mitgliedstaaten sollten bereitwilliger von bestehenden Flexibilisierungsinstrumenten Gebrauch machen. Allerdings birgt die Differenzierung auch Gefahren für die europäische Integration, die Kohärenz der EU-Maßnahmen sowie die Integrität der sie bestimmenden Grundsätze. Daher empfehlen wir die Nutzung von Flexibilitätsinstrumenten im Einklang mit den folgenden fünf Grundsätzen:

- **Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und der Integrität der Politikfelder und des Handelns der EU:** Die Differenzierung soll die Ziele der EU fördern, ihre Grundsätze achten, ihre Interessen und ihren Integrationsprozess stützen. Die Achtung des Rechtsstaatlichkeitsgrundsatzes gilt für alle EU-Mitgliedstaaten, und zwar unabhängig davon, in welche Differenzierungsformate sie eingebunden sind. Je nach Politikbereich gelten möglicherweise weitere Kriterien (z. B. Schengen).
- **Nutzung der EU-Institutionen:** Die Differenzierung sollte innerhalb des EU-Rahmens bleiben und Gebrauch von EU-Instrumenten und EU-Institutionen machen, etwa von der Verstärkten Zusammenarbeit, der SSZ oder gar von Opt-out-Regelungen auf Vertragsgrundlage und von Zusatzverträgen. Dies würde die institutionelle Integrität der EU bewahren und den künftigen Beitritt von nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten gewährleisten.

- **Offenheit für alle EU-Mitglieder:** Eine Teilnahme an Bereichen tieferer Integration sollte allen Mitgliedstaaten offenstehen. Die externe Differenzierung sollte so gestaltet sein, dass sie die Frage der EU-Mitgliedschaft nicht berührt – sie stellt diesbezüglich keine Alternative oder Voraussetzung dar und begründet keinerlei Recht auf automatischen Beitritt.
- **Entscheidungsgewalt sowie Kosten und Nutzen teilen:** Nur die an einer tieferen Integration beteiligten Länder sollten über die entsprechende Entscheidungsgewalt verfügen (beispielsweise im Rat) und die Kosten und den Nutzen teilen. Infolgedessen könnten gesonderte Haushalte nur für teilnehmende Mitgliedstaaten geschaffen werden.
- **Sicherstellen, dass die Willigen voranschreiten können:** Wenn ein Mitgliedstaat, der sich einer zum Zwecke einer tieferen Integration gegründeten Vorreitergruppe angeschlossen hat, die Ziele der Gruppe plötzlich nicht länger unterstützt, soll dieser die Gruppe nicht von Schritten hin zu einer tieferen Integration abhalten können und ihre Handlungsfähigkeit nicht einschränken dürfen. Es muss ein Mechanismus geschaffen werden, durch den ein Mitgliedstaat von einer Kerngruppe ausgeschlossen werden kann, wenn dieser die Ziele Letzterer nicht länger unterstützt. Trotz des Austritts aus der Kerngruppe bliebe die EU-Mitgliedschaft des Mitgliedstaates als solche unangetastet.

↳ *Nutzung der Differenzierung im Rahmen von Vertragsänderungen*

Wie bereits oben erwähnt, kann wahrscheinlich bei jeder Form der Vertragsänderung eine Differenzierung nötig werden. Dies ist äußerst absehbar, Opt-out-Regelungen sind hier ein sinnvolles Instrument zur Überwindung von Blockaden. **Dem bzw. den unkooperativen/unwilligen Staat(en) könnten Opt-out-Regelungen angeboten werden, die in einen neuen Vertrag einfließen würden.** Die Gewährung einer Opt-out-Regelung sollte indessen nur dann zulässig sein, wenn die Änderung zu einer vertieften Integration führt, entweder durch die Hinzufügung neuer Zuständigkeiten oder durch eine Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen. Ausnahmen vom bestehenden gemeinschaftlichen Besitzstand oder von Grundwerten der EU (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte) sollten dabei indessen nicht möglich sein. Künftig sollte der Euro als Teil der nicht verhandelbaren Elemente der Beteiligung an der europäischen Integration betrachtet werden.

Praktikabler könnte es sein, Mitgliedstaaten von der Teilnahme an neuen EU-Zuständigkeitsbereichen zu befreien, wenn die Perspektive einer Nutzung der Verstärkten Zusammenarbeit (Art. 20 EUV) nicht ausreicht. Denjenigen, die eine Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ablehnen, könnte eine Ausnahme von den betroffenen Politikbereichen angeboten werden. In Bezug auf Haushaltsangelegenheiten sollte es möglich sein, durch eine Verstärkte Zusammenarbeit Fiskalkapazitäten aufzubauen, entweder über neue Eigenmittel, auf Beiträgen von Mitgliedstaaten aufbauender Haushalte und/oder Kreditaufnahmekapazitäten zu entwickeln (siehe unten).¹⁵

¹⁵ Diese Option unterscheidet sich von der oben genannten Möglichkeit eines Ergänzungsvertrags. Ergänzungsverträge stehen Mitgliedstaaten offen, die die Integration untereinander vertiefen wollen – diejenigen, die dies nicht wollen, haben darauf keinen Einfluss. Hierbei handelt es sich um die Möglichkeit der Gewährung von Opt-out-Regelungen als Angebot für Mitgliedstaaten, die eine Reform der Verträge ablehnen oder die Probleme bei der Ratifikation haben, damit die anderen weiter voranschreiten können.

↳ *In Europa in Vielfalt geeint*

Nicht alle europäischen Staaten werden willens und/oder in der Lage sein, in absehbarer Zeit der EU beizutreten. Sogar einige aktuelle Mitgliedstaaten könnten losere Formen der Integration bevorzugen. **Daher empfehlen wir, die Zukunft der europäischen Integration in vier separaten Dimensionen zu betrachten**, wobei jede ein unterschiedliches Profil in Bezug auf Rechte und Pflichten besitzt.

1. Der innere Kreis: Intern nehmen die Mitglieder des Euro-Raums und des Schengen-Raums bereits an Formen tieferer Integration teil, wobei nicht teilnehmenden Ländern entweder dauerhafte oder befristete Ausnahmeregelungen gewährt werden. Darüber hinaus werden die Verstärkte Zusammenarbeit und die SSZ im Verteidigungsbereich bereits mehrfach genutzt. Wie schon deutlich wurde, könnten solche Koalitionen der Willigen in einer größeren Vielfalt von Politikbereichen (Klima, Energie, Besteuerung usw.) weiter zum Tragen kommen. Dieser innere Kreis sollte den fünf vorstehenden Grundsätzen verpflichtet sein.

2. Die EU: Alle aktuellen und künftigen Mitgliedstaaten der EU sind an dieselben politischen Ziele gebunden, müssen die Vorgaben des Art. 2 EUV einhalten und profitieren von Kohäsionsfonds und Umverteilungspolitik. Die gegenwärtigen Zuständigkeiten der EU stehen nach wie vor im Zentrum der europäischen Integration.

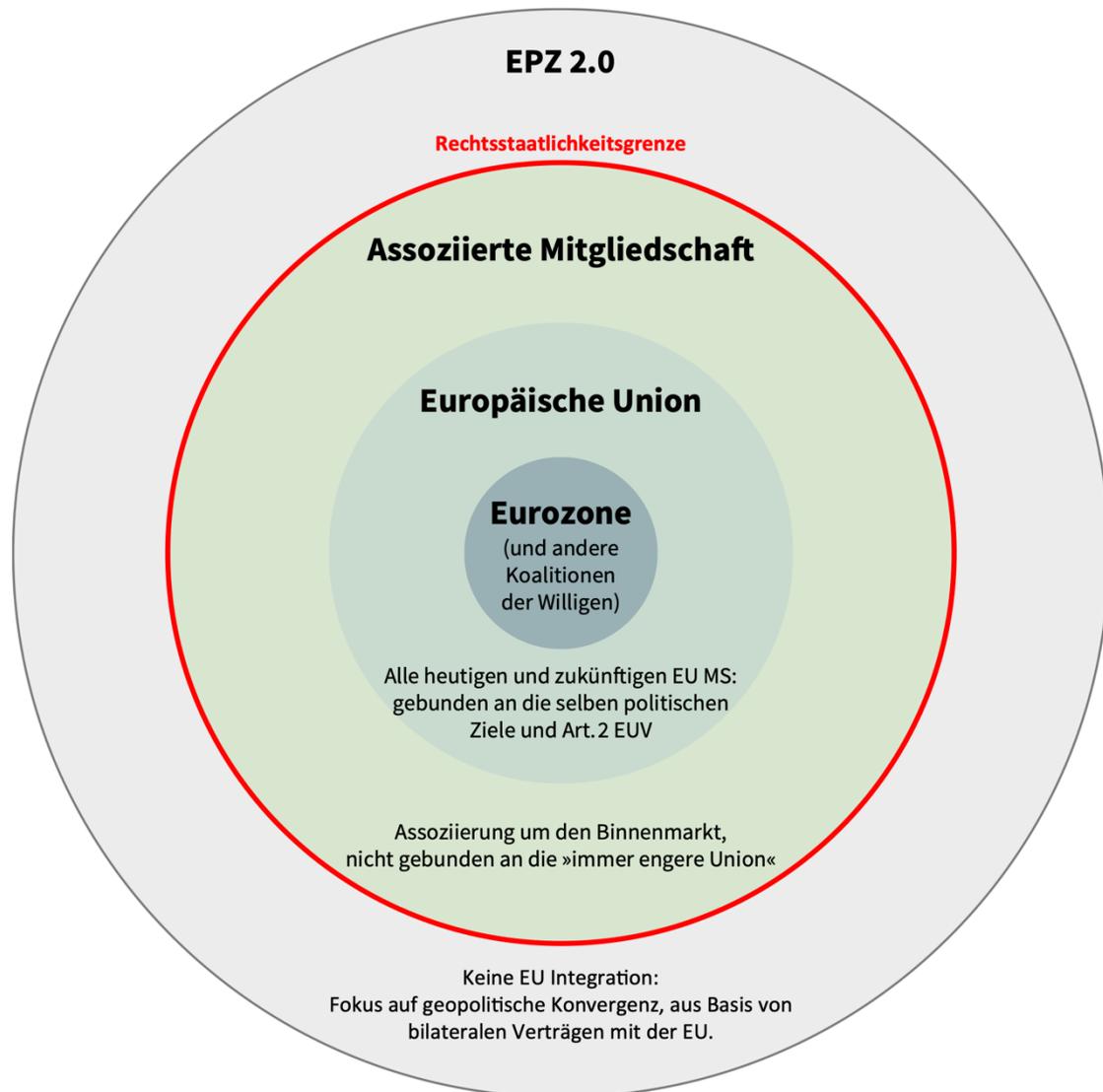
3. Assoziierte Mitglieder: In einer ersten äußeren Dimension könnten die verschiedenen Formen der Assoziierung mit den EWR-Ländern, der Schweiz oder sogar dem Vereinigten Königreich gebündelt werden. Assoziierte Mitglieder würden nicht dem Prinzip einer „immer engeren Union“ und einer weitergehenden Integration unterliegen und auch nicht an einer tieferen politischen Integration in anderen Politikbereichen wie Justiz und Inneres oder Unionsbürgerschaft teilnehmen. Grundvoraussetzung wäre dennoch die Verpflichtung zur Einhaltung der gemeinsamen Grundsätze und Werte der EU einschließlich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Der Kernbereich der Teilnahme wäre der Binnenmarkt. Institutionell wären assoziierte Mitglieder nicht im EP oder in der Kommission vertreten, hätten jedoch das Recht, im Rat ohne Stimmberechtigung das Wort zu ergreifen, und könnten das Angebot einer assoziierten Mitgliedschaft in bestimmten EU-Agenturen erhalten. Sie wären der Gerichtsbarkeit des EuGH unterworfen. Assoziierte Mitglieder würden in den EU-Haushalt einzahlen, jedoch auf niedrigerem Niveau (z. B. für gemeinsame institutionelle Kosten) und mit weniger Vorteilen (z. B. kein Zugang zu Kohäsions- und Landwirtschaftsfonds).

4. Die EPG: In einer zweiten äußeren Dimension gäbe es keine Integration mit verbindlichem Unionsrecht oder spezifischen Rechtsstaatlichkeitsanforderungen und keinen Zugang zum Binnenmarkt. Stattdessen würde hier der Schwerpunkt auf geopolitischer Konvergenz und Zusammenarbeit in Politikbereichen von wechselseitiger Bedeutung und Relevanz liegen, etwa Sicherheit, Energie oder Umwelt und Klimapolitik usw. Das institutionelle Fundament der vor Kurzem gegründeten EPG könnte aufgewertet werden, damit eine strukturiertere Zusammenarbeit möglich wird. Die EPG müsste von ihrer aktuellen losen Form in ein Gefüge mit stärkeren institutionellen Bindungen überführt werden, damit die Kommission eine größere koordinierende Rolle übernehmen und der EU-Haushalt diverse Finanzmittel mobilisieren kann. Die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der EPG könnten mithilfe von Freihandelsabkommen strukturiert werden, und in einigen Politikbereichen wie Energie oder Verteidigung könnte ein gemischter Vertrag einen stabileren rechtlichen und institutionellen Rahmen für die politische Koordinierung schaffen, ganz ähnlich wie bei der Europäischen Energieunion. Es sollte durchaus einen gemeinsamen Mindeststandard für alle Teilnehmer geben, dies könnte

die Mitgliedschaft im Europarat und die Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention umfassen.

Abbildung 3

Europäische Integration in vier konzentrischen Kreisen



© 2023 Gruppe der Zwölf

Obwohl die beiden äußeren Dimensionen jedem europäischen Land einschließlich Bewerberländern, die sich auf den Weg zur Erlangung der EU-Mitgliedschaft gemacht haben, offenstehen, wären sie unabhängig vom Beitrittsverfahren, da die Mitgliedschaft in diesen Dimensionen dauerhaft sein könnte. Die EPG-Mitgliedschaft kann ein hilfreicher Schritt auf dem Weg zu einer EU-Mitgliedschaft sein, ist aber keine Voraussetzung dafür, da auch Länder südlich des Mittelmeeres einbezogen werden könnten, die – eventuell sogar dauerhaft – einen Status als Gastland erhalten könnten.

Länder würden sich aus eigenem politischen Willen der einen oder anderen äußeren Dimension anschließen, entweder weil sie sich von der EU zurückziehen oder weil sie von vornherein keine Beitrittsabsicht haben. Es bedarf sorgfältiger Verhandlungen, um ein Gleichgewicht zwischen einer loserer Form der Integration und einer institutionellen Beteiligung herzustellen, wobei die größten Vorteile den vollwertigen EU-Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben.

3. Gestaltung des Erweiterungsprozesses

Die nächste Erweiterung wird sich von den vorherigen unterscheiden – nicht nur, weil die Ukraine und die Republik Moldau aufgrund von geopolitischen Herausforderungen nunmehr zur Gruppe der Beitrittskandidaten gehören. Der Beitrittsprozess wurde überarbeitet, damit er „berechenbarer und glaubwürdiger [wird], indem er sich auf objektive Kriterien, eine strenge positive und negative Konditionalität und das Prinzip der Reversibilität stützt, und er muss an Dynamik gewinnen und einer stärkeren politischen Steuerung unterliegen“¹⁶. Die Verhandlungen sind nun in sechs Cluster anstelle von 35 einzelnen Kapiteln aufgeteilt, und Bewerberländer können schrittweise in einzelne EU-Politiken und -Programme einbezogen werden.

Die jüngst erfolgte Reform des Erweiterungsprozesses hätte sich vor allem auf technischer Ebene auswirken können, entfaltete jedoch im Rahmen der EU-Erweiterungspolitik keine starke politische Dynamik. Für die nächste Erweiterung müssen konkrete Schritte eingeleitet werden, nicht nur, damit die EU auf die Erweiterung vorbereitet wird, sondern auch, um einem leistungsorientierten Beitrittsprozess neuen Schwung zu verleihen und den Wandel in Bewerberländern zu unterstützen.

Empfehlungen

Um Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen, **sollte sich die EU das Ziel setzen, bis 2030 für die Erweiterung vorbereitet zu sein, und beitrittswillige Länder sollten darauf hinarbeiten, die Kriterien für einen EU-Beitritt zu diesem frühestmöglichen Termin zu erfüllen.** Diese gegenseitige Verpflichtung würde das Vertrauen in den Beitrittsprozess stärken, das in den letzten Jahren durch mangelndes Engagement und ausbleibende Fortschritte erschüttert wurde. Sie verdeutlicht, dass es keinen freien Eintritt zur EU gibt und dass der zeitliche Rahmen eher ein Ziel als einen festen Termin darstellt. **Die neue politische Führung nach den Europawahlen 2024 sollte sich vorbehaltlos zu diesem Ziel und dem für dessen Erreichung nötigen Reformprozess bekennen.** Ein gemeinsamer Gipfel mit der politischen Führung aller Bewerberländer könnte auch zu einer stärkeren neuen Dynamik beitragen.

Unklar ist, ob es in Sachen Erweiterung zu einem zweiten „Big Bang“ mit dem Beitritt vieler Kandidatenländer „en bloc“ kommt oder eher zu einer „Regatta“, bei der verschiedene Kandidatenländer zu unterschiedlichen Zeitpunkten beitreten. Bei beiden Optionen gibt es Argumente dafür und dagegen. Bei der En-bloc-Option wird davon ausgegangen, dass sich die

¹⁶ Europäische Kommission, „Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2020) 57 final, Brüssel, 5.2.2020, S. 1. Zu dieser Mitteilung haben Non-Paper aus Frankreich (2019) sowie Österreich, der Tschechischen Republik, Estland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Polen und Slowenien (2020) in bedeutendem Umfang beigetragen.

Bewerberländer in ihrem Reformprozess gegenseitig motivieren und unterstützen. Allerdings steht sie im Widerspruch zum leistungsorientierten Ansatz, bei dem jedes Bewerberland den Takt seines eigenen Beitritts bestimmt. Dies bedeutet, dass entweder die, die bei den Reformen schon weiter voraus sind, auf diejenigen warten müssen, die im Rückstand sind, oder aber, dass Erstere das Tempo des Beitritts bestimmen, was dazu führen würde, dass Länder beitreten, die noch nicht beitriffsreif sind.

Das Regatta-Prinzip würde dem leistungsorientierten Ansatz eher entsprechen. Allerdings würde es den Mitgliedstaaten einschließlich neu aufgenommenen Mitglieder erlauben, aufgrund von bilateralen Konflikten den Beitritt anderer Länder zu blockieren. Dieses Risiko ließe sich durch Klauseln in den jeweiligen Beitrittsabkommen mindern, durch die ihr Recht auf Abstimmung über künftige Erweiterungen für einen von allen Seiten vereinbarten Übergangszeitraum ausgesetzt ist. Darüber hinaus kann ein Beitritt nur nach Beilegung von Konflikten zwischen Bewerberländern in Betracht gezogen werden. Angesichts dieser Überlegungen lautet unsere zweite Empfehlung, **in voller Übereinstimmung mit dem leistungsorientierten Ansatz und unter Berücksichtigung potenzieller bilateraler Konflikte die Erweiterungsrunden in kleinere Gruppen von Ländern („Regatta“) aufzuteilen.**

Unser drittes Bündel an Empfehlungen betrifft den Beitrittsprozess selbst. Wir nehmen zur Kenntnis, dass der Europäische Rat „die Kommission, den Hohen Vertreter und den Rat [ersucht hat], ... die schrittweise Integration zwischen der Europäischen Union und der Region bereits während des Erweiterungsprozesses auf umkehrbare und leistungsorientierte Weise weiter voranzubringen“¹⁷. Entsprechend dem Schwerpunkt unseres Mandats geht der vorliegende Bericht nicht detaillierter auf Konzepte eines „beschleunigten“, „allmählichen“ oder „stufenweisen“ Beitritts ein oder entwickelt weitere Konzepte oder andere Schlussfolgerungen, die aus vorherigen Erweiterungserfahrungen zu ziehen wären. Dennoch empfehlen wir neun Grundsätze, die als Orientierung für künftige Erweiterungsstrategien und deren Verbindung mit der Reform der EU dienen sollten.

Zur Qualifizierung für einen Beitritt:

- **Grundsatz „Grundlegendes zuerst“:** Unabhängig von einer etwaigen neuen Flexibilität im Beitrittsprozess ist die Erfüllung der politischen Beitrittskriterien und der EU-Grundsätze die Voraussetzung für einen EU-Beitritt. Die Kopenhagener Kriterien müssen im Beitrittsprozess strikt angewendet werden; ihre fortlaufende Erfüllung muss sichergestellt sein. Auch eine nur teilweise Integration in den Binnenmarkt als eine einfache Form des Beitritts würde eine Einhaltung der Rechtsstaatlichkeitsstandards und demokratischer Grundsätze erfordern. Wie im Abschnitt zur Rechtsstaatlichkeit dargelegt, bedarf es deshalb dazu stärkerer Instrumente, bevor eine Erweiterung stattfinden kann.
- **„Geopolitischer“ Grundsatz:** Geopolitischen Erwägungen, die aktuell die stärkste Motivation für eine EU-Erweiterung darstellen, sollte Rechnung getragen werden. Beitrittskandidaten sollten sich uneingeschränkt hinter die GASP der EU, insbesondere ihre Sanktionspolitik, sowie die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen stellen. Dafür sollte der strategische Dialog im Rahmen der EPG sowie zwischen Bewerberländern, den EU-Mitgliedstaaten und den Unionsorganen gestärkt werden.

¹⁷ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, Juni 2022, S. 5.

- **Grundsatz der „Konfliktlösung“:** Aus Gründen der Sicherheit und Stabilität können Länder mit fortdauernden militärischen Konflikten nicht der EU beitreten. Gleiches gilt für Länder, die einen Gebietskonflikt mit einem anderen Bewerberland oder einem EU-Mitgliedstaat haben. Dennoch kann ein geschickt gestalteter Beitrittsprozess als Mittel zum Abbau von Spannungen und zur Lösung von Konflikten zwischen Bewerberländern dienen und sollte deshalb in einem entsprechenden Licht betrachtet werden. Bei einem Beitritt von Ländern, die einen Territorialstreit mit einem Land außerhalb der EU haben, muss eine Klausel aufgenommen werden, laut der die betreffenden Gebiete nur dann in die EU aufgenommen werden können, wenn die dortige Bevölkerung dazu bereit ist.
- **Grundsatz der „zusätzlichen technischen und finanziellen Unterstützung“:** Die EU sollte mehr technische Hilfe leisten, um inländische Reformen zu beschleunigen und um die verwaltungstechnische Kapazität sowie die Absorptionsfähigkeit zu steigern. Die finanzielle Unterstützung sollte erhöht werden, um Anreize für die herausforderndsten und sicherheitsrelevantesten Reformen zu schaffen. Sofern dies hilfreich für die Bewerberländer ist, sollten mehr Sachverständige auf EU-Ebene sowie auf der Ebene der Mitgliedstaaten Fortschritte in den Bewerberländern unterstützen.
- **Grundsatz der „demokratischen Legitimität und Teilhabe“:** Während des gesamten Prozesses sollte die demokratische Legitimität durch einen regelmäßigen Dialog zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Bewerberländer unterstützt werden. Die Bürgerinnen und Bürger von Bewerberländern sollten dazu eingeladen werden, sich an EU-Mechanismen für Teilhabe zu beteiligen, um sich in EU-Debatten einzubringen und um potenziell Verständnis und Unterstützung für die Erfüllung der Beitrittskriterien zu mobilisieren. Kommunikationsinitiativen und auch der Kampf gegen Desinformation sollten ein Gefühl größerer Eigenverantwortung für den Erweiterungsprozess in der EU und den Bewerberländern schaffen.

Zur Dynamik des Beitrittsverfahrens:

- **Grundsatz der „Gleichbehandlung“:** Die Beitrittsverfahren und Beitrittskriterien müssen für alle Bewerberländer gleich sein. Ein beschleunigtes Verfahren würde der EU-Integration schaden und in anderen Bewerberländern Vertrauen zerstören.
- **Grundsatz der „Systematisierung“:** Die überarbeitete Beitrittmethodologie sieht bereits die schrittweise Eingliederung von Bewerberländern vor. Darüber hinaus wurden einige auf der Grundlage von Assoziierungsabkommen und einer vertieften und umfassenden Freihandelszone bereits in ausgewählte EU-Programme einbezogen. Die Entwicklung einer stärker strukturierten und konditionalen Methodologie für die sektorale Integration sowie ein abgestufter Ansatz für das Recht auf Teilhabe an Unionsorganen steht noch aus.
- **Grundsatz der „Reversibilität“:** Wenn eine schrittweise und stufenweise Einbeziehung in die EU-Institutionen vollzogen wird, muss diese partielle Integration umkehrbar sein, wenn die Einhaltung der Grundsätze, Werte und die strategische Ausrichtung der EU – also die Grundvoraussetzung für die partielle Integration – nicht mehr gegeben ist. Ein Bewerberland, das in Bezug auf die Beteiligungskriterien zurückfällt, muss die Konsequenzen erfahren, damit eine Reformdynamik in allen Bewerberländern aufrechterhalten wird.

- **„QMV“-Grundsatz:** Die Dynamik des Beitrittsprozesses hängt nicht nur von den Fortschritten der Bewerberländer ab, sondern auch von der Fähigkeit der EU, Entscheidungen bezüglich der Eröffnung und/oder des Abschlusses von Verhandlungskapiteln zu treffen, die vor nationalen Partikularinteressen geschützt sind. Mittels qualifizierter Mehrheitsentscheidung sollten neue Stufen gebilligt werden, um zu verhindern, dass einzelne Mitgliedstaaten aus nationalen Gründen Fortschritte blockieren. Die letztgültige Entscheidung über den tatsächlichen Beitritt eines Mitgliedstaates muss jedoch mit „doppelter Einstimmigkeit“ aller Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und durch einzelstaatliche Ratifikationen des Beitrittsabkommens getroffen werden.

Schlussfolgerungen und Ausblick: Zwei Reform-Fenster für die EU

Zwei Überzeugungen sind derzeit in der EU verbreitet. Laut der einen ist die Einbindung neuer Mitgliedstaaten aus geostrategischer Sicht unerlässlich – die Stabilität des Kontinents sowie die Sicherheit der EU und der Bewerberländer erfordern rasche Fortschritte in dieser Hinsicht, unabhängig von der Größe dieser Aufgabe. Laut der anderen müssen die Institutionen, Politiken und der Haushalt der EU im Vorfeld oder direkt im Zuge der nächsten Erweiterung reformiert werden. Andernfalls ist die Funktionsfähigkeit der EU in Gefahr. Nach einer Erweiterung werden Reformen schwieriger und äußerst unwahrscheinlich. Die neuen Mitgliedstaaten werden mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand sowie ihrer Eingliederung in den Binnenmarkt sowie in die Union im Allgemeinen beschäftigt sein. Gleichzeitig gibt es keinen Grund, warum die aktuellen 27 nicht in einer besseren Lage sein sollten, sich auf Reformen nach einer Erweiterung zu verständigen, als derzeit.

Obwohl diese beiden Überzeugungen weitgehend geteilt werden, herrscht paradoxerweise eine große Zurückhaltung in Bezug auf Reformen, insbesondere eine Vertragsänderung. Das Argument, dass die EU dringend reformiert werden muss, scheint möglicherweise deswegen wenig stichhaltig, weil sie in den letzten Jahren so viele Krisen überlebt hat. Reformen sind jedoch unabdingbar, um die EU auf künftige Herausforderungen vorzubereiten, durch die es für die EU und nationale Regierungen noch schwerer werden wird, für ihre Bürgerinnen und Bürger Erfolge vorzuweisen, und die Zeit dafür wird knapp. Wenn die nächste Erweiterung bereits 2030 stattfinden soll, ist es unabdingbar, die Initiative zu ergreifen und einen absehbar langen und komplexen Prozess einzuleiten.

Im vorliegenden Bericht wurde dargelegt, was dabei auf dem Spiel steht, und es wurden eine Reihe von Empfehlungen gegeben und ein Ablaufplan vorgeschlagen, wie diese Ziele erreicht werden können. Der Bericht stellt einen Beitrag zu einer allgemeineren Debatte dar, die in den nächsten Monaten hoffentlich weiter an Fahrt aufnehmen wird.

Es ist wichtig, dass die Regierungen entscheiden, den Prozess unverzüglich in die Wege zu leiten. Einige Reformen können in einer ersten Phase ab Herbst 2023 bis zur Europawahl 2024 kurzfristig ohne Vertragsänderung umgesetzt werden. Reformen, die eine Vertragsänderung erfordern, sollten im nächsten institutionellen Zyklus (2024–29) angegangen werden. Weitere Reformen werden nach der nächsten Erweiterung erforderlich sein.

1. Kurzfristige Maßnahmen vor der Europawahl (Oktober 2023 bis Juni 2024)

Vor der Europawahl im Juni 2024 sollten die Regierungen Maßnahmen umsetzen, die die Funktionsfähigkeit der Unionsorgane entsprechend den drei im vorliegenden Bericht dargelegten Grundsätzen verbessern. Diese Maßnahmen sollten praktikabel und erreichbar sein

und eine spürbare Wirkung für die Funktionsfähigkeit der EU entfalten. Sie können im Rahmen der aktuellen Verträge umgesetzt werden und die Weichen für den nächsten institutionellen Zyklus stellen.

Der Europäische Rat sowie der spanische und belgische Ratsvorsitz sollten gemeinsam mit anderen Regierungen sicherstellen, dass es zu keiner schädlichen politischen Lähmung und Orientierungslosigkeit kommt, wenn die neue europäische Führung nach der Europawahl bestimmt wird. Entsprechende verfahrenstechnische und inhaltliche Entscheidungen sollten vor der Wahl getroffen werden.

Des Weiteren sollten sie unmittelbare Defizite angehen, die sich langfristig negativ auswirken, und die Grundlage für tiefgreifendere Reformen legen. Dazu sollte Folgendes gehören:

- ein Zeitplan und ein Rahmen in Bezug auf die Ernennung der nächsten Kommission;
- eine organisatorische Reform des Vorsitzes im Rat – ein Fünfvorsitz ist besser als ein Dreivorsitz – ab der nächsten Wahlperiode;
- ein neu gestalteter Beitrittsprozess, einschließlich Entscheidungen zu Zwischenphasen, würde per qualifizierter Mehrheit angenommen;
- eine Ausgestaltung der Option einer „schrittweisen Einbeziehung“ für Beitrittskandidaten;
- der Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung auf der Grundlage der Passerelle-Klauseln in einigen Politikbereichen;
- eine Stärkung und konsequentere Anwendung des Konditionalitätsmechanismus für die Rechtsstaatlichkeit;
- die Schaffung eines eigenständigen Amtes für Transparenz und Integrität (Office for Transparency and Probity, OTP)
- ein gemeinsames Bekenntnis sowohl der EU wie auch der Bewerberländer, sich auf eine Erweiterung bis 2030 vorzubereiten; diese Erklärung sollte auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2023 auf der Grundlage der Kopenhagener Kriterien abgegeben werden;
- ein systematischerer und besser abgestimmter Einsatz von Instrumenten für partizipative Demokratie

2. Mittelfristige Maßnahmen während des nächsten institutionellen Zyklus (2024–29)

Der nächste institutionelle Zyklus (10. Wahlperiode des EP, 2024–29) sollte genutzt werden, um zur Vorbereitung der EU auf die nächste Erweiterung eine Reihe von notwendigen Änderungen an den Verträgen und EU-Politikbereichen durchzuführen. Wir schlagen vor, dass die neue EU-Führung auf das vom Europäischen Rat im Dezember 2023 festgelegte Zieldatum 2030 hinarbeitet und die jeweiligen Verpflichtungen für beide Seiten festlegt. Dies ist die Frist, innerhalb der die notwendige Annahme und Ratifikation der geänderten EU-Verträge abgeschlossen sein sollte, falls die Reformen nicht Teil der Beitrittsabkommen sind. Die Bewerberländer, die zur nächsten Erweiterungswelle gehören wollen, sollten ebenfalls bis 2030 bereit sein.

Änderungen und Reformen in Bezug auf die EU sollten Folgendes beinhalten:

- einen besseren Schutz der Rechtsstaatlichkeit durch eine Reform von Art. 7 EUV;
- Harmonisierung des Wahlrechts der EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Wahl zum Europäischen Parlament;
- Annahme eines neuen Mechanismus zur Verteilung der Sitze im EP und zur Begrenzung ihrer Zahl;
- Übergang zu qualifizierter Mehrheitsentscheidung und zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in allen Politikbereichen;
- Änderung der Stimmengewichtung im Rahmen von qualifizierter Mehrheitsentscheidung im Rat;
- Einschränkung der Anwendung von Einstimmigkeit im Rat;
- Ergänzung von EU-Zuständigkeiten;
- Schaffung einer Gemeinsamen Kammer der Höchstgerichte in der EU;
- Reform des mehrjährigen Finanzrahmens der EU;
- Aufstockung des EU-Haushalts sowohl nominell als auch im Verhältnis zum BIP;
- Schaffung eines Status für assoziierte Mitglieder.

Der Weg zur Vertragsänderung muss eine breite öffentliche Debatte beinhalten, die auf den Ergebnissen der Konferenz zur Zukunft Europas aufbaut. Projekte für die Zukunft der EU und Reformvorschläge sollten im Wahlkampf für die Wahl zum Europaparlament 2024 eine prominente Rolle spielen, und die politischen Leitlinien der neuen Kommission sollten diese Prioritäten widerspiegeln. Verschiedene Instrumente der partizipativen Demokratie sollten mobilisiert werden, um die Bürgerinnen und Bürger sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Bewerberländer in diesen Prozess einzubeziehen.

Die EU hat sich in den letzten Jahrzehnten erfolgreich behaupten können und sehr oft zielgerichteter als erwartet Fortschritte errungen oder Krisen bewältigt, aus denen sie gestärkt hervorging. Angesichts der aktuellen äußeren und inneren Bedingungen wäre es jedoch äußerst riskant, davon auszugehen, dass dem auch künftig ohne weiteres so sein wird.

Wir empfehlen dringlichst, die Kosten des Nichthandelns zu bedenken. Da weder der globale Wandel noch die internen Herausforderungen an Intensität verlieren werden, kommt es entscheidend auf Rechtzeitigkeit und Entschlossenheit an. Die EU nicht zu reformieren oder Bewerberländer mit festem Bekenntnis zur EU und zu ihren Grundsätzen und Werten nicht zu integrieren käme die EU, ihre Mitgliedstaaten und ihre Bürgerinnen und Bürger viel teurer zu stehen. Die EU selbst droht in durchaus reale Gefahr zu geraten, wenn nicht genug getan wird, um sie auf die Zukunft vorzubereiten.

Der vorliegende Bericht zeigt flexible Lösungen für die Gestaltung der Herausforderungen auf, mit denen die EU, unterwegs auf hoher See, konfrontiert ist. Sollten Reformen und Erweiterung misslingen droht dem europäischen Kontinent möglicherweise eine viel tiefere politische Krise. Für einen derartigen Verlauf vermögen wir vorab keinerlei rechtlichen oder technischen Lösungen anzubieten.

Anlage 1: Gemeinsame Presse- erklärung des Auswärtigen Amtes und des französischen Ministeriums für Europa und auswärtige Angelegenheiten (23.01.2023)

Deutsch-französische Arbeitsgruppe von Sachverständigen zu institutionellen Reformen der EU

Anlässlich des Deutsch-Französischen Ministerrats wurde eine Arbeitsgruppe von Sachverständigen eingerichtet, um Empfehlungen für institutionelle Reformen der EU zu erarbeiten. Im Anschluss an die Konferenz über die Zukunft Europas wurde die Arbeitsgruppe von der deutschen Staatsministerin für Europa und Klima Anna Lührmann und der französischen Staatssekretärin für europäische Angelegenheiten Laurence Boone initiiert. Das Gremium besteht aus zwölf regierungsunabhängigen Sachverständigen aus beiden Ländern. Um eine größere europäische Perspektive einzubeziehen, wird sich die Arbeitsgruppe auch mit anderen Mitgliedstaaten und Bewerberländern austauschen.

Die EU braucht ganz klar eine institutionelle Modernisierung, um ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. Dies ist besonders wichtig im Hinblick auf künftige Erweiterungen. Wir bringen deutsche und französische Sachverständige an einen Tisch, um potenzielle Wege für Reformen auszuloten. Dadurch sammeln wir wertvolle Ideen, wie unser gemeinsames europäisches Projekt gestärkt werden kann.

Anna Lührmann

Die Arbeitsgruppe hat den Auftrag, in den nächsten Monaten konkrete Empfehlungen zu erarbeiten, wie die Handlungsfähigkeit der EU gestärkt, ihre Grundwerte geschützt und ihre Widerstandsfähigkeit insbesondere angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine gesteigert werden können und wie man sie näher an die Bürgerinnen und Bürger Europas heranführt.

Laurence Boone

Die von der Gruppe erarbeiteten Schlussfolgerungen werden Staatsministerin Lührmann und Staatssekretärin Boone im Herbst 2023 übergeben. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind entschlossen, Perspektiven aus anderen europäischen Ländern in ihre Analyse mit einzubeziehen.

Die gemeinsame Sachverständigengruppe hat folgende Mitglieder:

- Pervenche Berès, Fondation Jaurès
- Olivier Costa, CNRS CEVIPOF
- Gilles Gressani, Grand Continent
- Gaëlle Marti, Université de Lyon III
- Franz Mayer, Universität Bielefeld
- Thu Nguyen, Jacques Delors Centre
- Nicolai von Ondarza, Stiftung Wissenschaft und Politik
- Sophia Russack, Centre for European Policy Studies (CEPS)
- Daniela Schwarzer, Open Society Foundations 18
- Funda Tekin, Institut für Europäische Politik (IEP)
- Shahin Vallée, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)
- Christine Verger, Institut Jacques Delors

¹⁸ Bis 30.04.2023; seit 01.05.2023: Bertelsmann Stiftung

Anlage 2: Überblick über die Empfehlungen und die Notwendigkeit von Vertragsänderungen

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die im vorliegenden Bericht ausgesprochenen Empfehlungen einschließlich einer vorläufigen grundsätzlichen Einschätzung, welche Wege der Umsetzung genutzt werden könnten und ob eine Änderung des EU-Primärrechts nötig wäre. Die abschließende Beurteilung der Notwendigkeit von Vertragsänderungen hängt von der spezifischen Umsetzung ab.

I. Besserer Schutz für ein Grundprinzip: die Rechtsstaatlichkeit

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
Der Konditionalitätsmechanismus für die Rechtsstaatlichkeit sollte ein Instrument zur Sanktionierung von Verletzungen der Rechtsstaatlichkeit und der EU-Werte sein.	Sekundärrecht	Nein	Möglich auf der Grundlage von Art. 352 AEUV, besser wäre aber eine Änderung von Art. 7 EUV
Falls keine Einigung: Ausweitung des Geltungsbereichs der haushaltsbezogenen Konditionalitätsregelung	Sekundärrecht	Nein	
Einführung einer Konditionalitätsregelung wie in NGEU für alle künftigen EU-Fonds	Sekundärrecht/MFR	Nein	
Änderung der Beschlussfassung in Bezug auf Art. 7 Abs. 2 EUV auf Vier-Fünftel-Mehrheit	Änderung von Art. 7 EUV	Ja	
Stärkung der automatischen Reaktion im Fall einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung	Änderung von Art. 7 EUV	Ja	
Automatische Sanktionen fünf Jahre nach einem Vorschlag, das Verfahren auszulösen	Änderung von Art. 7 EUV	Ja	

II.1 Die EU-Institutionen erweiterungsbereit machen

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
Beibehaltung der Begrenzung auf 751 Sitze oder weniger im EP und neue mathematische Formel für die Sitzverteilung	Entscheidung des ER auf der Grundlage eines Vorschlags des EP	Nein	In der Vergangenheit war dies Bestandteil von Beitrittsabkommen
Trio-format erweitert zu einem Quintettvorsitz	Geschäftsordnung des Rates	Nein	
Entscheidung über die Größe und die Organisation des Kollegiums der Kommission	Option 1: Einführung eines Rotationssystems unter Nutzung von Art. 17 Abs. 5	Nein	
	Option 2: Abgrenzung zwischen „leitenden Kommissionsmitgliedern“ und „Kommissionsmitgliedern“	Eventuell	Vertragsänderung nötig, wenn nur die leitenden Kommissionsmitglieder ihr Stimmrecht im Kollegium behalten

II.2 Beschlussfassung im Rat

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
Allgemeine Anwendung von QMV	Passerelle-Klausel oder Vertragsänderung	Eventuell	Vertragsänderung nötig für Verteidigung
Souveränitätssicherheitsnetz für neue QMV-Bereiche	Passerelle-Beschluss oder Änderung in Verträgen	Eventuell	
Neugewichtung des QMV-Abstimmungssystems	Vertragsänderung	Ja	
Opt-out-Regelungen in Bezug auf neue QMV-Bereiche	Vertragsänderung	Ja	

II.3 Demokratie auf EU-Ebene

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
Harmonisierung des EU-Wahlrechts für 2029	Sekundärrecht	Nein	
Verständigung auf Ernennungsverfahren für die Kommissionspräsidentenschaft	Interinstitutionelle oder politische Vereinbarung	Nein	
Bestehende partizipative Instrumente enger mit der EU-Beschlussfassung verknüpfen	Sekundäre Rechtsvorschriften, politische Praxis	Nein	
Institutionalisierung von Bürgerforen zur Flankierung wichtiger Entscheidungen	Sekundärrecht, politische Praxis	Nein	
Nutzung partizipativer Instrumente zur Vorbereitung einer Erweiterung	Sekundärrecht	Nein	
Neues unabhängiges Amt für Transparenz und Integrität	Sekundärrecht	Nein	

II.4 Kompetenzen und Zuständigkeiten

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
Verstärkung der Vorkehrungen für den Umgang mit unvorhergesehenen Entwicklungen, einschließlich der Rolle des EP in Art. 122 AEUV	Vertragsänderung	Ja	
Schaffung einer Gemeinsamen Kammer der Höchstgerichte in der EU	Nein	Nein	

II.5 EU-Mittel

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
Erhöhung des EU-Gesamtbudgets	MFR-Beschluss	Nein	
Neue Eigenmittel	Eigenmittelbeschluss	Nein	
Änderung des Beschlussfassungsverfahrens in Bezug auf den EU-Haushalt	Vertragsänderungen oder Verstärkte Zusammenarbeit mit Sonderhaushalten	Ja	
Befähigung der EU zur künftigen Aufnahme gemeinsamer Schulden	Vertragsänderung	Ja	
Jeder institutionelle Zyklus (EP-Wahlperiode) legt einen neuen fünfjährigen MFR fest	MFR-Beschluss	Nein	Nach Art. 312 AEUV sollte der MFR „für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren“ aufgestellt werden

III.1 Den Fortschritt begleiten: Vertiefung und Erweiterung der EU

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
1. Option: Reguläre Vertragsänderung mit Konvent und Regierungskonferenz gemäß Art. 48 EUV	Konvent mit anschließender Regierungskonferenz und nationaler Ratifikation	Ja	
2. Option: Vereinfachtes Änderungsverfahren	Nur Regierungskonferenz	Ja	
3. Option: Reform über Beitrittsabkommen	Beitrittsabkommen	Ja	Kein Konvent
4. Option: Die Mitgliedstaaten erarbeiten einen Rahmenvertrag über Erweiterung und Reform	Beitrittsabkommen, Rahmenvertrag über Erweiterung und Reform	Ja	Kein Konvent
5. Option: Erarbeitung eines Rahmenvertrags über Erweiterung und Reform unter Beteiligung eines Konvents	Beitrittsabkommen, Rahmenvertrag über Erweiterung und Reform	Ja	
6. Option im Fall einer Blockade: separater Reformvertrag im Rahmen einer Koalition der Willigen	Zusätzlicher, ergänzender Vertrag	Nein	

III.2 Differenzierung

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
Nutzung bestehender Flexibilisierungsinstrumente im Einklang mit fünf Grundsätzen	Verstärkte Zusammenarbeit, SSZ	Nein	
Angebot von Opt-out-Regelungen im Rahmen einer Vertragsänderung	Vertragsänderung	Ja	
Schaffung eines Status für assoziierte Mitglieder	Vertragsänderung	Ja	Die Idee könnte teilweise ohne Vertragsänderung auf der Grundlage von bilateralen Abkommen mit den Partnerländern geprüft werden

III.3 Gestaltung des Erweiterungsprozesses

Empfehlung	Möglicher Weg der Umsetzung	Vertragsänderung nötig?	Anmerkungen
Zieldatum 2030, bis zu dem die EU bereit für eine Erweiterung sein muss	Schlussfolgerungen des Rates	Nein	Beitritt selbst bleibt leistungsorientiert in Abhängigkeit von den Fortschritten in den Bewerberländern
Aufteilung der Erweiterungsrounds in kleinere Gruppen von Ländern („Regatta“)	Politische Einigung in Bezug auf den Beitrittsprozess, z. B. in den Schlussfolgerungen des Rates	Nein	
Reform des Beitrittsprozesses, u. a. mit Einführung von QMV	Sekundärrecht	Nein	Keine Vertragsänderung nötig, solange grundlegende Kriterien und Beschlussfassung am Ende durch Einstimmigkeit unangestastet bleiben

Anlage 3: Überblick über die Optionen für eine Vertragsänderung

Vor- und Nachteile der sechs Optionen für eine Vertragsänderung

Option für Vertragsänderung	Vorteile	Nachteile
1. Ordentliche Vertragsänderung mit Konvent und Regierungskonferenz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regelverfahren ▪ Hohes Maß an demokratischer Transparenz unter Einbeziehung von EP und nationalen Parlamenten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gefahr von Reibungen zwischen Konvent und Regierungskonferenz ▪ Langwieriger Prozess mit unsicherem Ausgang
2. Vereinfachte Vertragsänderung nur mit Regierungskonferenz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ohne Konvent schneller ▪ Mitgliedstaaten nehmen ihre Funktion als „Herren der Verträge“ wahr 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwischenstaatliche Reformberatungen haben mit dem Vertrag von Nizza ihre Grenze erreicht ▪ Ohne Konvent weniger demokratische Transparenz ▪ Gefahr gerichtlicher Anfechtung
3. Vertragsänderungen in Bezug auf EU-Reform als Teil des nächsten Beitrittsabkommens	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vor allem auf erweiterungsbezogene Änderungen zugeschnitten und ausgerichtet ▪ Keine Erweiterung ohne Reform 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ohne EP und Konvent weniger demokratische Transparenz ▪ Gefahr gerichtlicher Anfechtung ▪ Schwierigkeiten bei zeitlichem Ablauf im Falle unterschiedlicher Beitrittswellen ▪ Schwierigkeit der Einbeziehung anderer Beitrittskandidaten in die Reformberatungen
4. Rahmen- oder Mantelvertrag über Erweiterung und Reformen mit Regierungskonferenz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vor allem auf erweiterungsbezogene Änderungen zugeschnitten und ausgerichtet ▪ Keine Erweiterung ohne Reform 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ohne EP und Konvent weniger demokratische Transparenz ▪ Gefahr gerichtlicher Anfechtung
5. Rahmen- oder Mantelvertrag über Erweiterung und Reformen mit Konvent und Regierungskonferenz	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vor allem auf erweiterungsbezogene Änderungen zugeschnitten und ausgerichtet ▪ EP wird bei Konvent vertreten sein ▪ Beteiligung von Bewerberländern an der Reformdebatte im Rahmen eines Konvents leichter zu organisieren ▪ Keine Erweiterung ohne Reform 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gefahr gerichtlicher Anfechtung

<p>6. Ergänzungsvertrag/ zusätzliche Verträge im Rahmen einer „Koali- tion der Vertragswilli- gen“</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umgeht das Problem der dop- pelten Einstimmigkeit ▪ Künftige Entwicklung des eu- ropäischen Aufbauwerks nicht von dem/n unwilligsten Mitgliedstaat/en bestimmt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Größere Komplexität ▪ Nicht alle Reformen möglich ▪ Gefahr gerichtlicher Anfechtung
--	---	---

Anlage 4: Mitglieder der Sachverständigenarbeitsgruppe und Dank

Pervenche Berès, Vorstandsmitglied, Fondation Jean Jaurès, Paris

Olivier Costa (Berichterstatter), Forschungsprofessur am CNRS, CEVIPOF, Sciences Po, Paris, und Leiter des Studiengangs Europäische Politik und Governance, Europakolleg, Brügge

Gilles Gressani, Präsident Groupe d'études géopolitiques (GEG), Direktor Le Grand Continent, Paris

Gaëlle Marti, Professorin für öffentliches Recht an der Université Jean Moulin Lyon 3, Direktorin des Centre d'Études Européennes (CEE)

Franz Mayer, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik, Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Bielefeld

Thu Nguyen, Senior Policy Fellow für EU-Institutionen und Demokratie, Jacques Delors Centre, Berlin

Nicolai von Ondarza, Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Sophia Russack, Wissenschaftlerin, Centre for European Policies Studies (CEPS), Brüssel

Daniela Schwarzer (Berichterstatterin), Vorständin Bertelsmann Stiftung, Berlin, Honorarprofessorin, Freie Universität Berlin

Funda Tekin, Direktorin des Instituts für europäische Politik (IEP), Honorarprofessorin, Universität Tübingen

Shahin Vallée, Senior Research Fellow, Zentrum für Geopolitik, Geoökonomie und Technologie, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Berlin

Christine Verger, Vizepräsidentin, Institut Jacques Delors, Paris

Die Gruppe der Zwölf möchte all jenen sehr herzlich danken, die unserer Einladung gefolgt sind, ihr Fachwissen mit der Gruppe auszutauschen, oder die spontan mit uns in Kontakt getreten sind, um ihre Erkenntnisse mitzuteilen. Dies hat es uns ermöglicht, eine wahrhaft transeuropäische Debatte über die hier behandelten Fragen zu führen.

Ferner möchten wir Laurence Boone und Anna Lührmann herzlich für ihr Vertrauen und ihre Unterstützung und auch für die absolute Unabhängigkeit danken, mit der wir unsere Arbeit ausführen konnten.

Die Arbeit der Gruppe wurde logistisch und finanziell von den folgenden Organisationen unterstützt, denen ihre Mitglieder angehören:

- Bertelsmann Stiftung
- CEPS (Brüssel)
- CEVIPOF, Centre de recherches politiques de Sciences Po (Paris)
- Europakolleg (Brügge)
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
- Institut Jacques Delors (Paris) und Jacques Delors Centre (Berlin)

